Головне управління державної служби України
Інститут історії України Національної академії наук України

Історія державної служби в Україні

У п’яти томах

Том 2

Київ
Ніка-Центр
2009

УДК 94(477)[351/354+057.34]„1921/2009“
ББК 63.3-3(4УКР):66.0
І-90

Авторський колектив:
О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник, О. І. Галенко, В. М. Горобець, А. О. Гурбик, Г. Г. Єфіменко, В. В. Іваненко, М. Ф. Котляр, Г. Г. Кривчик, С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), О. Є. Лисенко, І. Г. Патер, Т. С. Першина, Р. Я. Пиріг, О. С. Рубльов, С. М. Серьогін, В. Ф. Солдатенко, Б. В. Черкас, Т. В. Чухліб, В. С. Шандра, Л. Д. Якубова

Відповідальні редактори:
Т. В. Мотренко, В. А. Смолій

Редакційна колегія:
Г. В. Боряк, А. В. Вишневський, В. О. Крупина (відповідальний секретар), С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), В. М. Литвин, В. І. Луговий, О. С. Онищенко, Ю. С. Шемшученко

У другому томі монографії авторський колектив продовжує аналіз широкого спектра проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політико-адміністративним устроєм, організацією державного управління та державної служби та діяльністю державних службовців. Автори вивчають особливості функціонування державної служби на українських землях у складі СРСР, Польщі, Румунії і Чехословаччини у міжвоєнний період, управління окупованими територіями України під час Великої вітчизняної війни, еволюцію радянської системи управління у повоєнні десятиліття. Останній розділ присвячений організації і функціонуванню державної служби у незалежній Україні.

Фундаментальне дослідження з історії державної служби в Україні підготовлене в рамках наукового проекту, що реалізується на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу коштом державного бюджету України під керівництвом Головного управління державної служби України.

Реалізація проекту приурочена до 90-річчя запровадження державної служби в Україні та здійснюється на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відзначення 90-річчя запровадження державної служби» від 11 червня 2008 року №817 р. В рамках цього проекту у 2008 р. були видані «Нариси історії державної служби в Україні» (київське видавництво «Ніка-Центр», 536 с.).

ISBN 978-966-521-519-6
ISBN 978-966-521-521-9 (Том 2)

© Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009
© Інститут історії України НАН України, 2009
© Оригінал-макет. Видавництво «Ніка-Центр», 2009

Зміст

РОЗДІЛ 15. Організація управління в українських землях II Речі Посполитої *О. С. Рубльов* 7
1. Центральні органи адміністрації 9
2. Територіальна адміністрація 12
3. Функціонування публічної адміністрації 17
4. Структура управління в українських землях 18
5. Організація державної служби: територіальний розріз 20
Посилання до розділу 15 30

РОЗДІЛ 16. Державний устрій Підкарпатської Русі – Карпатської України *С. В. Віднянський* 33
1. Проблема самовизначення і розв'язання питання про державну належність Закарпаття 35
2. Державно-правове становище Підкарпатської Русі в Чехословацькій республіці 50
3. Розбудова політичних партій та їх участь у парламентських виборах 59
4. Від здобуття автономії Підкарпатської Русі до проголошення незалежної – Карпатської України 74
Посилання до розділу 16 91

РОЗДІЛ 17. Організація управління в українських землях королівської Румунії (1918–1940 рр.) *Л. Д. Якубова* 97
1. Формування території міжвоєнної Румунії 99
2. Політична система 102
3. Статус українських земель в адміністративно-територіальній структурі королівства 110
4. Національна політика Румунії та її втілення місцевими органами влади й управління 119
5. Румунська армія: в пошуках честі мундиру 132
6. Каральні органи держави 138
Посилання до розділу 17 146

РОЗДІЛ 18. Специфіка радянського ладу (1917–1923 рр.) *С. В. Кульчицький, Г. Г. Єфіменко* 151
1. Еволюція рад у ході будівництва держави-комуни 153
2. Особливості державного управління у перший період існування радянської влади в Україні (1917–1918) 159

3. Адміністративно-територіальний устрій радянської України та її межі ... 169
4. Національна оболонка більшовицької влади ... 172
5. Форма та зміст радянської державності в державному управлінні УСРР ... 175
6. Центральні органи влади ... 182
7. Місцеві органи влади ... 200
8. Державні службовці: хто вони? ... 211
Посилання до розділу 18 ... 218

РОЗДІЛ 19. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу *С. В. Кульчицький, Г. Г. Єфіменко* ... 229
1. Еволюція радянської політичної системи ... 231
2. Зміни в політико-адміністративному устрої ... 236
3. Організація управління ... 243
4. Кадри вирішують все ... 269
Посилання до розділу 19 ... 280

РОЗДІЛ 20. Система управління окупованими територіями України (1941–1944 рр.) *О. Є. Лисенко* ... 289
1. Плани нацистського керівництва ... 291
2. Дистрикт «Галичина» ... 296
3. Райхскомісаріат «Україна» ... 303
4. Зона військової адміністрації ... 323
5. Губернаторство «Трансністрія» ... 328
Посилання до розділу 20 ... 331

РОЗДІЛ 21. Відродження державного управління в УРСР (1943–1945 рр.) *О. Є. Лисенко, Т. С. Першина* ... 335
1. Відновлення радянської влади в Україні ... 337
2. Кадрова політика комуністичної партії ... 346
3. Формування управлінських кадрів у західному регіоні ... 353
Посилання до розділу 21 ... 362

РОЗДІЛ 22. Політико-адміністративна система управління у повоєнний час (1946–1955 рр.) *В. В. Іваненко, О. В. Бойко* ... 367
1. Структура партійно-радянських органів ... 369
2. Кадрова політика в системі державної служби УРСР ... 376
3. Портрет державного службовця повоєнної доби ... 388
Посилання до розділу 22 ... 399

РОЗДІЛ 23. Державна влада в добу хрущовської «відлиги» (1956–1964 рр.) *Г. Г. Кривчик* ... 403
1. Десталінізація радянського суспільства ... 405
2. Демократизація органів представницької влади ... 415
3. Децентралізація управління економікою ... 421
4. Реформування правоохоронних органів ... 427
Посилання до розділу 23 ... 432

РОЗДІЛ 24. Радянська система управління на останніх етапах існування (1965 – липень 1990 рр.) *Г. Г. Кривчик, С. М. Серьогін* 435
1. Особливості кадрової політики «брежнєвської епохи» 437
2. Управління економікою: від економічних реформ до застою..... 444
3. Організація влади за Конституцією СРСР 1977 р..... 448
4. Перебудова в контексті реформування системи управління 456
Посилання до розділу 24 468

РОЗДІЛ 25. Державна служба у незалежній Україні
С. М. Серьогін, Є. І. Бородін 471
1. Розбудова незалежної України..... 473
2. Становлення державної служби в Україні..... 481
3. Ключові характеристики державної служби сьогодення 488
4. Реформа державної служби та наближення до європейських стандартів 497
Посилання до розділу 25 507

Розділ 15. Організація управління в українських землях II Речі Посполитої

Органи державного управління ІІ Речі Посполитої у міжвоєнному часі поділялися на центральні органи адміністрації та органи територіальної адміністрації залежно від формату територіальної чинності їхніх повноважень. У адміністративних цілях терени Польської держави поділялися на воєводства, повіти, а також міські й сільські гміни.

1. Центральні органи адміністрації

До центральної адміністрації ІІ Речі Посполитої слід зарахувати посаду президента, склад Ради міністрів та її голову, склад міністерства та інших центральних відомств.

До прийняття Конституції 17 березня 1921 р. функціонування центральної і територіальної адміністрацій спиралося на тимчасові декрети і закони. На підставі декрету від 22 листопада 1918 р. «Про репрезентацію найвищої влади Польської Республіки» найвищу владу обійняв Юзеф Пілсудський як тимчасовий Начальник Держави. Свої повноваження він мав виконувати до скликання Законодавчого сейму, з наданими йому правами формування й розпуску уряду. Прем'єр й міністри були відповідальні перед ним за всі свої рішення. Законодавча влада належала до уряду, одначе усі урядові рішення, аби набути чинності, мали затверджуватися тимчасовим Начальником Держави.

Одним із першочергових завдань тимчасового Начальника Держави стало проведення перших парламентських виборів на засадах п'яти принципів демократичного голосування: загального, рівного, прямого, таємного й пропорційного виборчого права. Сейм було обрано 26 січня 1919 р., а 20 лютого доручено Ю.Пілсудському дальше урядування як Начальника Держави, але одночасно обмеживши його повноваження й ухваливши того ж дня закон конституційного значення – так звану «Малу Конституцію», яка концентрувала владу у законодавчому парламенті.

Парламент оголошувався джерелом всякої влади, від нього залежали органи виконавчої влади, Начальник Держави й

міністри. Натомість головним завданням сейму, термін каденції якого тимчасово не окреслювався, було ухвалення Конституції (звідси і його інша назва – Конституанта). Начальник Держави репрезентував ІІ Річ Посполиту в міжнародних відносинах й очолював цивільну та військову адміністрації. За свою діяльність він відповідав перед сеймом. Кожний його декрет потребував контрасигнації відповідного для даної справи міністра. Уряд призначав Начальник Держави винятково за попереднього узгодження із сеймом. Отже, Начальник Держави, міністри й уряд загалом були відповідальними перед сеймом.

Після ухвалення сеймом Конституції головою держави став президент ІІ Речі Посполитої Польської. Його обирали на сім років абсолютною більшістю голосів сейм і сенат, об'єднані у Національні Збори. Президент очолював виконавчу владу, а також був гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, репрезентував державу в міжнародних відносинах. Належали йому також повноваження у сфері законодавства й судочинства, був він також і Головнокомандувачем Збройних Сил. Виконавчі компетенції президента обіймали призначення й відкликання голови Ради міністрів – а, за поданням прем'єра, також і окремих міністрів згідно з приписами системи парламентського управління. Призначав він також службовців, за поданням Ради міністрів, на вищі цивільні й військові посади. Виконавчу владу здійснював через міністрів й підлеглих їм урядників. Кожний урядовий акт президента для набуття чинності вимагав підпису голови Ради міністрів й відповідного міністра. Конституція передбачала видавання президентом постанов задля виконання законів і розпоряджень (призначення на посади, надання офіцерських звань, орденів). Через власне урядове становище президент не був відповідальним перед іншими інститутами влади ані політично, ані цивільно, натомість він ніс конституційну відповідальність за державну зраду, порушення Конституції й кримінальні злочини перед Державним трибуналом (відповідно до закону від 27 квітня 1923 р.)[1].

Після травневого перевороту Ю.Пілсудського 1926 р. статус посади президента зміцнився, що додатково унормували приписи квітневої Конституції 1935 р. Каденція президента й надалі тривала сім років. Обирався він зібранням електорів, що складалося з маршалків сейму й сенату, голови Ради міністрів, голови Найвищого суду, Генерального інспектора Збройних Сил та 75 осіб, що їх обирали сейм і сенат з-поміж «найповажніших» громадян.

Особа президента втілювала єдину й неподільну державну владу. Він був надурядовим державним чинником, покликаним гармонізувати діяльність головних державних інституцій, що перебували під його верховенством: уряду, сейму, сенату, Збройних Сил, судів і державного контролю. Повноваження президента поділялися на прерогативи (особисті повноваження) й звичайні повноваження. Урядові акти президента, що видавалися у рамках прерогатив, не потребували контрасигнації голови Ради міністрів і відповідного міністра. Він, наприклад, визначав кандидата на свого наступника, призначав і відкликав голову Ради міністрів, голову Найвищої контрольної палати, віддавав членів уряду до суду Державного трибуналу, призначав і звільняв головнокомандувача й Генерального інспектора Збройних Сил, призначав суддів Державного трибуналу[2].

Решта актів президента для набуття ними чинності вимагали скріплення підписами голови Ради міністрів й відповідного міністра. Оскільки президент, згідно з Конституцією 1935 р., був наділений повноваженнями у всіх сферах публічного життя, у його особі персоніфікувалася суверенність держави. Як наслідок – він не ніс відповідальності політичної або конституційної за урядові рішення, а Конституція накладала на нього «відповідальність перед Богом і історією за долю держави». Впровадження інституції прерогатив без обов'язку контрасигнації означало також послаблення механізму контролю урядових рішень президента у багатьох державних справах з боку інших гілок влади – контролю, притаманного парламентарно-кабінетній системі.

Окремим, засадничим членом центральної адміністрації II Речі Посполитої була *Рада міністрів*, покликувана до життя президентом. Складалася вона з міністрів під керівництвом голови Ради міністрів (арт. 55 Конституції 1921 р. й арт. 25-26 Конституції 1935 р.). Голова Ради міністрів (прем'єр) репрезентував уряд, керував ним й пильнував виконання його рішень, а також рівночасно (за квітневою Конституцією 1935 р.) «визначав головні засади державної політики». Як бюро прем'єр-міністра діяло управління президії Ради міністрів, що складалося, відповідно до організаційного статуту від 12 грудня 1930 р., з таких бюро: президіального, правничого, економічного й удосконалення адміністрації. Останнє співпрацювало з Комісією для удосконалення публічної адміністрації при голові Ради міністрів й залагоджувало справи, «пов'язані з удосконаленням публічної адміністрації, деконцентрацією адміністрації, методів праці в урядах, організації й сфери діяльності влади і урядництв та системи підготовки урядницького персоналу»[3].

У структурі Ради міністрів вирішальну роль відігравав прем'єр-міністр. Згідно з конституційними нормами й реальною практикою урядування, він мав істотний вплив на склад уряду – від нього вирішальним чином залежали міністеріальні номінування й формування усього складу кабінету. Керуючи працею уряду, прем'єр репрезентував його у стосунках з сеймом і президентом.

Прем'єри у II Речі Посполитій неодноразово виконували водночас й функції відомчих міністрів. Так, наприклад, Ігнацій Ян Падеревський (1860–1941) не лише очолював уряд, а й був міністром закордонних справ (1919); Владислав Грабський (1874–1938) – поєднував прем'єрство з посадою міністра фінансів (1920); Владислав Сікорський (1881–1943) – очолював уряд і був міністром внутрішніх справ (1922–1923); Ю.Пілсудський – очолював уряд і був військовим міністром (1926–1928, 1930); Фелісіян Славой-Складковський (1885–1962) – прем'єрство поєднував з керівництвом міністерством внутрішніх справ (1936–1939).

Розрізнялися три категорії міністрів – відомчі, які очолювали відповідні міністерства; так звані міністри без портфеля; керівники центральних урядництв у міністерському ранзі. Останні, як, наприклад, голови Головного ліквідаційного уряду, Головного уряду мір чи Найвищої контрольної палати, формально не входили до складу уряду, одначе могли брати участь у його засіданнях, коли це стосувалося справ їхнього відомства.

Кістяк Ради міністрів становили відомчі міністри. У міжвоєнній Польщі чисельність їх була перемінною: у перших роках незалежності сягала 16, згодом зменшилася й упродовж 1932–1939 рр. функціонувало 11 міністерств: закордонних справ; вну-

трішніх справ; військових справ; фінансів; юстиції; рільництва й рільничих реформ; промисловості і торгівлі; комунікації; суспільної опіки; пошт і телеграфів; релігійних визнань і публічної освіти[4].

Напруження у стосунках II Речі Посполитої з Німеччиною та СССР[5] допровадила до того, що особливого значення набула, запроваджена у Польщі декретом Президента від 6 серпня 1926 р., посада *Генерального інспектора Збройних Сил*, котрий у разі війни ставав Верховним Головнокомандувачем. Першим Генеральним інспектором 27 серпня 1926 р. став маршал Польщі Юзеф Пілсудський, який обіймав цю посаду до смерті (12 травня 1935 р.). Його наступником на цій посаді став генерал Едвард Ридз-Шмігли (1886–1941), який виконував функцію Генерального інспектора Збройних Сил до 27 жовтня 1939 р. (зрікся після початку агресії СССР проти Польщі й власного виїзду до Румунії, де був інтернований). Посада була посилена декретом Президента Речі Посполитої від 9 травня 1936 р.

Посилення полягало у зосередженні у компетенції Генерального інспектора сукупності завдань щодо оборони держави й військових приготувань на випадок ймовірного збройного конфлікту. Компетенція Генерального інспектора перевищувала повноваження міністра військових справ й гарантувала йому провідну роль щодо контролю над військом й визначення військової політики. Підлягав він виняткова президентові. У почесному сенсі (не правовому) був він визнаний другою особою у країні після Президента II Речі Посполитої. 10 листопада 1936 р. президент іменував Едварда Ридз-Шмігглего маршалом Польщі – найвищим військовим званням у Війську Польському. Відповідно до ст. 24 п. 1 квітневої Конституції 1935 р. Головнокомандувач мав стати наступником президента у разі його (президента) смерті або ж відмови від посади у часи війни.

2. Територіальна адміністрація

Територіальна адміністрація у Польщі поділялася на адміністрацію урядову й муніципальну (самоврядування).

Територіальна адміністрація урядова. Здійснення територіального управління урядовими органами II Речі Посполитої зосереджувалося у двох засадничих вертикалях. Перша з них – це *загальна адміністрація*, що її визначали також як політичну й об'єднану, а друга – *спеціальна адміністрація*, звана також необ'єднаною або часом – фаховою. Термін «загальна адміністрація» став домінуючим у польській адміністративній практиці з часів уніфікації державної адміністрації 1928 р., заступивши собою різні поняття, успадковані від часів поділів Польщі кінця XVIII ст.

До загальної адміністрації належало насамперед виконання завдань зі сфери компетенції міністерства внутрішніх справ; до спеціальної адміністрації – питань компетенції інших міністерств. Проте до компетенції органів загальної адміністрації входили й деякі інші питання, якими опікувалися інші, ніж МВС, міністерства. Отже, були об'єднані ці завдання в одному органі загальної адміністрації – відтак цю адміністрацію трактовано також як об'єднану. Згідно зі слушним зауваженням польського

дослідника В.Козири, «загальна адміністрація становила кістяк цілої державної адміністрації у II Речі Посполитій»[6].

Загальна адміністрація поділялася на два щаблі – інстанції. Органами 1-ї інстанції (першого ступеня) були насамперед *народні комісари*, згодом – *урядові комісари*, потім – *старости*, старости повітові (земські) й гродські (міські). Відомство повітового чи гродського старости окреслювали зазвичай як староство, повітову чи старостинську адміністрацію. Органами 2-ї інстанції (другого ступеня) було *воєводи*, які керували воєводськими управліннями, що їх називали також воєводством, воєводською адміністрацією – загальною й об'єднаною[7].

Територіальна адміністрація відроджуваної Польщі створювалася синхронно з перебиранням польських земель від держав – колишніх учасників поділів Польщі наприкінці XVIII ст. (Австрії, Німеччини, Росії). Її перший начерк окреслило розпорядження Регенційної Ради від 7 жовтня й декрет тієї ж Ради від 30 жовтня 1918 р., що ними до життя були покликані *повіти* як підставові одиниці конструйованої адміністрації. На чолі повітового управління перебував його керівник. Він спершу дістав назву народного комісара, згодом (через некорисне порівняння з більшовицькою Росією) – повітового або урядового комісара. Остаточно на підставі обіжника МВС від 10 квітня 1919 р. було прийнято визначення – *повітовий урядовий комісар*. Повітовий комісар на ввіреному йому терені виконував подвійну функцію: був представником уряду й одночасно органом урядової адміністрації 1-ї інстанції, наділеним додатковими повноваженнями щодо координації діяльності підпорядкованих йому служб з владами й урядництвами, що підпорядковувалися іншим, ніж МВС, міністерствам.

Упродовж 1919 р. дійшло до засадничих змін в устрою загальної адміністрації. Невдовзі з'ясувалося, що підпорядкованість комісарів разом з повітовими управліннями безпосередньо МВС спричиняла надмірну дріб'язковість й уповільнення адміністративної роботи, а функціонування теренових представництв численних спеціальних центральних урядництв поглиблювало компетентнісний хаос й обтяжувало працю міністрів. Відтак постала потреба у створенні посередницького щабля загальної адміністрації. Сейм законом від 2 серпня 1919 р. щодо організації адміністративної влади 2-ї інстанції покликав до життя у центральній Польщі *воєводства* та воєвод як органи об'єднаної адміністрації. Наступним кроком, 28 серпня 1919 р., розпорядженням Ради міністрів щодо тимчасової організації повітової адміністративної влади на теренах колишнього російського табору повітові уряди були переформовані на староства, а органом об'єднаної адміністрації у повіті визначено призначуваного міністром внутрішніх справ старосту, який виступав відповідальним виконавцем доручень воєводи.

Воєводу в перших роках відродженої Польської держави спершу призначав Начальник Держави, а після ухвалення у 1921 р. Конституції – Президент II Речі Посполитої, за поданням міністра внутрішніх справ, схваленим Радою Міністрів. До його засадничої компетенції належало таке: бути представником уряду і з його доручення здійснювати державну владу на території воєводства; виступати відповідальним виконавцем завдань окремих міністрів; бути начальником влад і урядництв на підпорядкованому йому терені; бути службовим начальником для працівників тих же урядництв. Як наслідок, становище воєводи мало подвійний характер: був він пред-

ставником уряду (політична функція) й одночасно керівником загальної адміністрації на території воєводства (адміністративна функція)[8].

Сфера діяльності воєводи була широкою й далеко виходила поза межі кола справ, належних до МВС, обіймаючи численні ділянки державного управління, за винятком адміністрації військової, судової, фінансової, освітньої, праці, шляхів сполучення, поштово-телеграфної та рільничої. Мав він також право оприлюднення правових актів, обов'язкових на терені воєводства.

При воєводі створювалася воєводська рада як дорадчий орган, до складу якої був залучений і громадянський чинник (представники повітових сеймиків і міських рад) та керівники окремих відділів воєводської адміністрації й представники необ'єднаної адміністрації. Обов'язком воєводи було з'ясування думки (хоча й незобов'язуючого характеру) цього органу у всіх справах більшого значення для воєводства, головним чином господарських і культурних, а також з найголовніших проблем, які перебували у сфері діяльності територіального самоврядування. Раду очолював воєвода або призначений ним заступник. Розпорядження Ради Міністрів від 11 лютого 1924 р. надавало заступникам воєвод титул віце-воєводи й визначало для них сферу компетенції, окреслену МВС[9].

Поважний обсяг діяльності воєводи вимагав створення допоміжного апарату. Таким апаратом мало бути для нього воєводське управління. Видане на додаток до закону від 2 серпня 1919 р. виконавче розпорядження Ради Міністрів від 13 листопада окреслювало організацію воєводського урядництва, що мало складатися з департаментів і відділів. Водночас це розпорядження (арт. 39) однозначно наголошувало на засаді одноосібності керівництва адміністративним органом, який очолював воєвода, й допоміжності/підпорядкованості обслуговуючого його урядницького апарату.

Органи загальної адміністрації розташовувалися винятково у повітах та воєводствах. У міських і сільських гмінах владні функції загальної адміністрації виконували органи територіального самоврядування. Приписи 1919 р. стали значною мірою взірцем для вирішення адміністративних питань в інших частинах відродженої Польщі – насамперед стосовно адміністрації на рівні воєводства.

Протягом 1920-х років, особливо після травневого перевороту 1926 р., посилився процес упорядкування й уніфікації територіальної адміністрації. Його апогеєм стало розпорядження Президента II Речі Посполитої від 19 січня 1928 р. щодо організації й сфери діяльності влади загальної адміністрації. Документ цей передбачав, що, так як дотепер владами загальної адміністрації 2-ї інстанції є воєводи, а 1-ї інстанції – повітові й гродзькі старости. Приписи ці виразно посилювали позиції урядової адміністрації. В арт. 5 недвозначно наголошувалася засада єдиноначальності, а саме: «Воєводи, Урядовий комісар, повітові старости і гродзькі старости діють під особисту відповідальність, самостійно й одноосібно, з застереженням колегіального розв'язання справ, стосовно постанов нинішнього розпорядження, відносно інших правничих приписів»[10].

Документ цей засадниче зміцнював принципи об'єднаності у загальній адміністрації. Воєвода призначався на посаду президентом, підпорядковувався особисто міністрові внутрішніх справ, службово – голові Ради міністрів й окремим міністрам. Надалі зберігав подвійну позицію у воєводстві: був представником уряду й керівником загальної адміністрації на території ввіреного йому воєводства. Підпорядко-

вувалися йому справи зі сфери компетенції міністерства внутрішніх справ та інших відділів загальної адміністрації[11]. Розпорядження 1928 р. вперше докладно визначало сферу репрезентації уряду воєводою. До його прав і обов'язків належало: виняткове представництво уряду під час державних урочистостей, якщо уряд не надіслав уповноваженого делегата; узгодження діяльності всієї державної адміністрації на теренах воєводства відповідно до політичної стратегії уряду; загальний нагляд за особовими справами державних функціонерів з погляду вимог безпеки, спокою й громадського порядку; узгодження діяльності цивільної адміністрації, а також господарчих інтересів воєводства з оборонними потребами держави[12].

Порівняно з приписами 1919 р. ці дві останні функції давали воєводі спеціальні повноваження щодо нагляду й втручання стосовно необ'єднаної адміністрації, отже, вилученої з-під його безпосередньої компетенції. Воєвода міг періодично скликати зібрання керівників органів необ'єднаної адміністрації задля координування їхньої праці з погляду державних інтересів, міг вимагати від керівників тих органів пояснень у конкретних справах і призупиняти виконання завдань, які, на його думку, суперечили політиці уряду, міг, зрештою, втручатися у персональні справи органів необ'єднаної адміністрації.

Територіальна адміністрація муніципальна (самоврядування). Самоврядування у II Речі Посполитій становило форму активної участі громадян в організації колективного життя у територіальному або професійному вимірі. Цей останній стосувався різних галузей господарства або ж професійних груп. Натомість територіальне самоврядування, зване також загальним, відігравало істотну роль в організації суспільного життя, а на щаблю гміни – також адміністрації даної території. Територіальне самоврядування поєднувало законодавчі й виконавчі функції. Його компетенція обіймала обсяг діяльності, доручений урядовою адміністрацією, а також власний спектр діяльності, що поставав винятково з рішень органів самоврядування. Згідно із Конституцією і польським законодавством, органи самоврядування повинні були існувати при усіх трьох щаблях урядової адміністрації: воєводствах, повітах й гмінах.

Самоврядування на воєводському рівні однак не було впроваджено у життя до кінця міжвоєнного періоду, незважаючи на ухвалення сеймом ще 1922 р. закон «Про засади загального воєводського самоврядування, а особливо воєводств: Львівського, Тарнопільського й Станіславівського». Були побоювання, що у випадку східних воєводств обрані під час загальних і демократичних виборів радні будуть назагал білоруської та української національності. З урахуванням сильних позицій українського національного руху, а також офіційного заперечення комуністичними угрупованнями прав Польщі на східні землі, противники запровадження територіального самоврядування стверджували, що це загрожуватиме територіальній цілісності держави й послаблятиме її обороноздатність*. У тій ситуації самоврядування впровадили єдине на щаблі повіту й гміни. У повітах органами, що ухвалювали рішення, були *повітові*

* Органи самоврядування воєводського рівня, отже, існували лише у Познанському й Поморському воєводствах, де були анахронізмом від часів прусського загарбання, а також у столиці II Речі Посполитої – Варшаві, де самоврядування було щойно впроваджене 1938 р. Широкий спектр повноважень мав Силезький сейм, який був законодавчим органом створеного 1920 р. автономного Силезького воєводства з центром у Катовіцах.

ради (до 1933 р. звані *повітовими сеймиками*), які складалися з вибраних членів, а органами виконавчими – *повітові виділи* з шести осіб, яких обирала рада. Очолював їх призначуваний міністром внутрішніх справ *староста*.

Гміни поділялися на сільські й міські. У сільських гмінах, органом, що ухвалював рішення, була *рада гміни*, яку обирав загал мешканців, котрі мали право голосувати. Виконавчими органами були *управи гмін,* що складалися з *війта* і *радних* (ławników), яких обирала рада.

Органи самоврядування поділялися на органи ухвалення рішень й виконавчі. Обсяг повноважень територіального самоврядування до першої половини 1930-х років був диференційованим залежно від того, на якій території колишнього розбору (прусського, австрійського чи російського) перебувала одиниця самоврядування. Уніфікація настала лише за рішенням сейму від 23 березня 1933 р., закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» (так званий уніфікаційний закон), який набув чинності 13 липня того ж року. Відтак запроваджувалися однорідні повноваження окремих органів самоврядування по цілій території II Речі Посполитої (за винятком столичної Варшави й Силезького воєводства). Регулювався також територіальний розмір окремого самоврядування на найнижчому щаблі. Замість дотогочасних сільських гмін, що складалися з мешканців однієї місцевості (так званих *одиничних гмін*) впроваджувалася засада, що гміну становлять кілька або ж кільканадцять сусідніх сіл (так звані *збірні гміни*). Натомість поодинокі села почали називатися *громадами*. Вони також мали своє сільське (громадське) самоврядування – *громадську раду* або *громадське зібрання*, що їх обирали мешканці села відкритим голосуванням й чисельність яких залежала від розміру села. Натомість виконавчу владу уособлював *солтис*, якого обирали мешканці села (громади)[13].

У міських гмінах функції ухвалення рішень належали *міським радам*, що їх обирали загальним голосуванням (залежності від величини міста вони налічували від 12 до 72 радних). Виконавчі функції належали *міській управі* (*адміністрації*), яка складалася у виокремлених містах (до 1933 р. Краків і Львів) з *президента* і *радних*, у решті міст – *бурмистра* й *радних*. Членів міської управи, званих *лавниками*, обирала міська рада. Становили вони 10% загальної кількості радних. Після впровадження згаданого закону 1933 р. міста, які були виділені з повітів і налічували принаймні 25 тис. мешканців, мали президента, решта – бурмистра. У разі виокремлених міст, їхні президенти та віце-президенти обиралися на 10 років. Але каденція міських і сільських гмінних рад тривала 5 років[14].

У сільських гмінах і громадах, де переважало українське населення, саме українці домінували серед радних. Також функцію війтів і солтисів виконували особи тієї ж національності. Натомість у випадку міських гмін, в яких українське населення не становило більшості, рідко траплялося, що адміністративну керівну функцію виконували представники українського населення. Єдино на Волині у часі виконанням обов'язків воєводи Генріком Юзевським у 1930-х роках намагалися не чинити різниці у працевлаштуванні до регіональної (місцевої) адміністрації між поляками й українцями.

3. Функціонування публічної адміністрації

Функціонери публічної адміністрації здійснювали владу й організаційні функції держави. Їхню правничу ситуацію регулювали приписи статуту про державну цивільну службу 1922 р. Містили вони так звану службову прагматику. Підпорядковувався їй загал державних функціонерів, за винятком суддів і прокурорів, учителів, професорів академічних шкіл, працівників державних підприємств і монополій. Службову прагматику тих груп працівників регулювали окремі приписи, що, втім, ґрунтувалися на подібних засадах.

Статут про державну цивільну службу унормовував спосіб прийняття на посади й звільнення з них, окреслював кваліфікаційні вимоги, право на відпустку, посадовий оклад, умови підвищення по службі, функціональні обов'язки (лояльність, збереження таємниці, особлива відданість, послух начальству), а також систему дисциплінарної відповідальності. Службовці поділялися на дві категорії – урядовців й нижчих державних службовців. Службовий стосунок розпочинався з призначення, що ним виступав однобічний писемний адміністративний акт. Припинення службових стосунків відбувалося шляхом звільнення з державної служби. Суперечки щодо державної цивільної служби підлягали юрисдикції адміністративного судівництва.

Загальна чисельність службовців державної адміністрації була доволі великою. У 1938 р. бюджет II Речі Посполитої передбачав 74 тис. посад у цивільній адміністрації (включно з суддями й прокурорами), але без учителів, кількість посад яких сягала 89 тис.[15]

Належне функціонування державної адміністрації залежало не лише від відповідної структури її органів й унормування порядку і форм їхньої діяльності, але також від кваліфікації адміністративних функціонерів. У перших літах з відновлення державності незалежна Польща диспонувала обмеженим резервом кадрів кваліфікованих урядовців. Значний відсоток службовців без відповідної кваліфікації й брак докладних приписів, що унормовували б їхню діяльність, не могли не спричинювати низьку ефективність діяльності державного апарату. Поступово кадровий голод надолужувався шляхом рекрутування на державні посади випускників польських шкіл.

Суспільне обличчя працівників державної адміністрації було неоднорідним. Нижча ланка адміністративного апарату рекрутувалася назагал з кіл робітників розумової праці й дрібноміщанського середовища. Керівні ж посади в адміністрації, які вимагали вищої освіти, обіймали особи, походженням переважно з буржуазії, поміщицтва й робітників розумової праці. Ситуація ця була значною мірою наслідком наявної системи освіти, яка надавала кращі шанси для вихідців із заможних суспільних верств. У господарських відомствах, промисловості й торгівлі та фінансових установах чимало відповідальних посад, включно з міністерськими, обіймали особи, пов'язані з різними капіталістичними організаціями, насамперед з так званим Левіафаном – Центральним союзом польської промисловості, гірництва, торгівлі й фінансів[16]. Після травневого перевороту 1926 р. у державному апараті значно побільшало офіцерів, які прийшли туди безпосередньо з військової служби. Наприклад, 1937 р. серед воєвод II Речі Посполитої колишні офіцери становили 75%.

4. Структура управління в українських землях

У перші роки II Речі Посполитої адміністрація східних земель, на яких компактно проживали українці, білоруси й литовці, мала тимчасовий характер. 10 січня 1919 р. Начальник Держави Ю.Пілсудський утворив Правлячу комісію для Галичини й Цєшинської Силезії з садибою у Львові. Вона конституювалася 28 січня 1919 р. й своєю діяльністю охопила усі питання, крім військових і закордонної політики. З огляду на бойові дії проти Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), значна частина Комісії перебувала у Кракові. Після витіснення Української Галицької армії за Збруч, Правляча комісія передала свою владу до рук призначеного польським урядом 7 березня 1919 р. Генерального делегата уряду для колишньої Галичини, якому визначалася, щоправда, у дещо менших обсягах компетенція колишнього австрійського намісника краю. Цю посаду обійняв колишній міністр з питань Галичини в австрійському уряді Казімєж Юноша Ґалецький (1862–1941). Ці функції він виконував до квітня 1921 р.

У грудні 1920 р. польський сейм ухвалив рішення про утворення на території колишньої Галичини чотирьох воєводств: Краківського, Львівського, Станіславівського й Тарнопільського (три останніх залюднювали українці). Офіційно розпочали вони своє функціонування 1 вересня 1921 р. Аналогічно, як і на теренах колишнього Царства Польського, воєводства, у свою чергу, поділялися на повіти й були органами 2-ї інстанції.

Схожим чином формувалася адміністративна структура на землях колишньої російської займанщини, заселених переважно білоруським й литовським населенням, а на Волині – українським. Після здобуття цих територій Військом Польським тимчасовий Начальник Держави впровадив у життя Цивільну управу східних земель. Очолив її 19 лютого 1919 р., згідно з рішенням Ю.Пілсудського, видатний польський історик Людвик Коланковський (1882–1956), уродженець Галичини. Він одержав звання генерального комісара уряду й шефа Цивільної Управи Східних Земель. Після його уступлення з посади, у квітні 1919 р. комісаром став Єжи Осмоловський (1872–1952). Ці обов'язки він виконував до часу ліквідування Цивільної управи східних земель 9 вересня 1920 р.[17] Із земель з переважаючою українською людністю владі генерального комісара уряду підлягали Волинь і Полісся. На цих територіях 19 лютого 1921 р. сформовано Волинське воєводство зі столицею в Луцьку[18] й Поліське воєводство зі столицею в Бресті над Бугом.

Після утворення 20 січня 1926 р. Віленського воєводства у Польщі остаточно сформувався адміністративно-територіальний поділ, що складався з 16 воєводств й виокремленого міста Варшави, самостійної адміністративної одиниці, яку очолював від 1919 р. урядовий комісар (до 1928 р. цей урядовець поєднував функції органів 1-ї і 2-ї інстанцій)*.

Чіткий розподіл компетенції між адміністративними органами I (повітів) та II ступеня (воєводств) відбувся після постанови Президента Речі Посполитої від 19 січня

* Раніше, 15 липня 1920 р., сейм ухвалив закон щодо спеціального статусу Силезького воєводства, тобто про автономію Силезії з власним сеймом і двома урядовими мовами – польською та німецькою.

1928 р. Підтверджувала вона поділ країни на 16 воєводств на чолі зі старостами. Воєводства, у свою чергу, поділялися на повіти на чолі зі старостами. Залишено окремий статус Варшави, але обмежено повноваження її урядового комісара, який відтоді мав сферу компетенції аналогічну воєводі. Місто поділено на міські повіти, на чолі котрих знаходилися міські старости як органи адміністрації 1-ї інстанції[19].

«Українськими» воєводствами, більшість або значну частину населення яких становили етнічні українці, були – Волинське (близько 70% мешканців), Львівське (40%), Станіславівське (близько 70%), Тарнопільське (близько 50%). Українськими були й південні повіти Поліського воєводства (понад 80%).

Поза державною адміністрацією існували органи територіального самоврядування. На найнижчому щаблі було це гмінне самоврядування у містах і селах, на вищому – повітове самоврядування. У частині воєводств діяло також воєводське самоврядування. 1933 р. здійснено уніфікацію самоврядування. Зміни у приписах уможливили державній владі широке втручання у справи місцевого самоврядування й призначення комісарської адміністрації.

Українці у II Речі Посполитій рідко займали посади державних службовців. Розглядаючи це як дискримінаційний захід, українська спільнота перманентно домагалася паритету з поляками в органах державного управління, а також в інституціях й державних підприємствах на території згаданих вище воєводств. Ще однією вимогою було працевлаштовувати вчителів української національності на теренах, компактно заселених українцями, а не спрямовувати їх на вчительські посади до воєводств центральної Польщі. Зворотним боком такої свідомої шкільної політики влади було скеровування вчителів-поляків із західних і центральних регіонів II Речі Посполитої до південно-східних, «українських», воєводств з неприхованою метою зміцнення «польського стану посідання» й асимілювання українських педагогів у польському оточенні.

Тривалі перемовини з польською стороною завершилися практично нічим. Так, зокрема, польсько-українська «нормалізація» 1935 р. передбачала розширення представництва українців у державних органах і шкільництві, але через саботаж польської сторони зазнала фіаско. До незначних результатів угоди 1935 р. можна зарахувати обрання голови Українського національно-демократичного об'єднання (УНДО) Василя Мудрого одним з п'яти віце-маршалів сейму, а також виділення з державного бюджету субсидій для українських наукових організацій, культурно-освітніх товариств і деяких кооперативів.

Підсумовуючи скромні для українців здобутки польсько-української «нормалізації» 1935–1938 рр., І.Кедрин-Рудницький зауважував як позитиви для української сторони цієї угоди, так і значно поважніші її недоліки, що зрештою й спричинили кінець цієї останньої перед війною спроби польсько-українського порозуміння: «Опозиція закидала президії УПРепрезентації (Української парламентарної репрезентації у польському сеймі. – *Авт.*), що вона розмінюється на дрібну монету, інтервеньюючи, наприклад, за окремих осіб, а не побиваючись за принципи й законопроєкти. Один з найближчих моїх приятелів Микола Щипайло, торговельно-банковий фахівець […], жартував, що він є персоніфікацією нормалізації, бо завдяки заходам Василя Мудрого […] він дістав працю у варшавській промисловій фірмі "Тесла". Завдяки таким інтервенціям міністерство закордонних справ прийняло на працю двох українців: талано-

витого молодого письменника Степана Левинського до консулату у Харбіні і магістра Романа Олесницького до консулату у Нью-Йорку […]. Окремих перенесених на захід на корінно польські землі учителів переносили назад до Західньої України, але це були вийнятки […]. Воєводи і старости швидше, як раніше, приймали українські делеґації й слухали їхніх жалів. Безумовно, в добі "нормалізації" трохи покращала загальна атмосфера. Але ми не хотіли окрушків і ми були обурені, що та наша спроба порозуміння дала у крайовій практиці реакцію польських гуррапатріотичних організацій, які почали кричати про "українську небезпеку", знаходили підтримку від місцевих органів, не знаходили відпору від членів уряду, і в тому хаосі топилася головна ідея, головна ціль проблеми порозуміння: української автономії з усіма її користями для розвитку української місцевої самоуправи, української культури й економіки»[20].

Польська влада у стосунку до українців керувалася чотирма загальними засадами: 1) забезпечення цілісності держави й блокування автономічних прагнень українців; 2) гарантування полякам домінування у всіх сферах життя; 3) придушення будь-яких антидержавних спроб й замахів на «польський стан посідання»; 4) пошуки порозуміння з українцями на умовах їхньої (українців) державної асиміляції (не національної) й лояльного визнання ними територіальної цілісності Польщі у її постверсальських кордонах.

Стосовно українських територій міжвоєнної Польської держави проводилася політика їхнього свідомого поділу на колишні «австрійські» терени (Львівське, Станіславівське, Тернопільське воєводства) з національно свідомим українським населенням й колишні «російські» терени (Волинське воєводство) – зі значною часткою асимільованого/русифікованого населення. Волинське воєводство відзначалося найнижчим рівнем письменності серед українських земель II Речі Посполитої: 1921 р. особи, які не вміли читати й писати, становили тут 68,8% людності, а 1931 р. – 47,8%[21].

5. Організація державної служби: територіальний розріз

Волинське воєводство. Волинське воєводство займало територію 34 754 кв. км і налічувало, згідно з польським урядовим переписом 1931 р., 2 068 600 мешканців, з них українці становили 68,8%, поляки – 16,6%, євреї – 9,9%, німці – 2,3% й чехи – 1,5%[22]. Аналогічна статистика щодо конфесійної належності мешканців воєводства зафіксувала такі показники: православні – 69,8%, римо-католики – 15,7%, іудеї – 10%, євангелісти – 2,6%[23].

Територію воєводства було поділено на 11 повітів: дубнівський, горохівський, костопільський, ковельський, кременецький, любомльський, луцький, рівненський, сарненський, володимирівський і здолбунівський.

Посаду воєводи на *Волині* у міжвоєнний час послідовно обіймали: *Ян Кжаковські* (1883–1936; 14 березня – 7 липня 1921 р.); *Тадеуш Лаба* (7 липня – 12 серпня 1921 р., виконувач обов'язків воєводи); *Станіслав Довнаровіч* (1874–1941; іменований воєводою 13 серпня 1921 р., урядування фактично не розпочав, оскільки 19 вересня 1921 р. був призначений міністром внутрішніх справ); *Тадеуш Двораковскі* (1881–1956; виконувач обов'язків воєводи, 10 жовтня 1921 р. – 15 березня 1922 р.); *Мєчислав*

Міцкєвіч (1879–1939; 22 лютого 1922 р. – 1 лютого 1923 р.); *Станіслав Сроковскі* (1872–1950; 1 лютого 1923 р. – 29 серпня 1924 р.); генерал *Каєтан Ольшевскі* (1858–1944; 29 серпня 1924 р. – 4 лютого 1925 р.); *Александер Дембські* (1890–1941; 4 лютого 1925 р. – 28 серпня 1926 р.); *Владислав Мех* (1877–1929; 28 серпня 1926 р. – 9 липня 1928 р.); *Генрик Юзевський* (1892–1981; 9 липня 1928 р. – 29 грудня 1929 р. та 5 червня 1930 р. – 13 квітня 1938 р.); *Юзеф Сьлєшиньські* (1888– ?; 13 січня 1930 р. – 5 червня 1930 р. – виконувач обов'язків воєводи); *Александер Гауке-Новак* (1896–1956; 13 квітня 1938 р. – вересень 1939 р.)[24].

Польські урядовці на Волині рекрутувалися з кількох джерел. Першим з них було перенесення з попереднього місця праці або навчання у порядку призначення. Значну частку волинських урядовців становили особи, демобілізовані з Війська Польського упродовж 1921–1922 рр. Так, наприклад, 1923 р. з 283 штатних працівників воєводського управління військо було попереднім працедавцем для 42 осіб (14,8%). У поліції Волинського воєводства участь колишніх військових була ще виразнішою. З 38 вищих функціонерів поліції Волині 21 (55,2% – щодругий) перейшов на службу у поліцію безпосередньо з війська[25].

Третю групу становили мігранти, які прибували до регіону з власної ініціативи у пошуках праці, задля громадської діяльності або ж провадження бізнесу. До четвертої, найчисленнішої групи входили особи, які народилися на схід від кордону, визначеного Ризькою мирною угодою 1921 р. між II Річчю Посполитою, з одного боку, й радянською Росією та окупованою нею, квазінезалежною радянською Україною – з іншого. Це були переважно поляки – уродженці України, а також українці – петлюрівські емігранти (переважно офіцери й колишні урядовці УНР), змушені залишити доробок багатьох поколінь власних родин й у відродженій Польщі починати життя ледь не з нуля. Згідно з даними січневого перепису 1923 р., серед працівників воєводського управління Волині й урядництв старостів регіону на 283 штатних працівників ледь не половина – 120 осіб – народилися «за кордоном», тобто на схід від Ризького кордону. У судівництві Волині ця частка була ще виразнішою – з 104 зайнятих у ньому 1923 р. «за кордоном» народилося 59 (56,7%)[26].

Поляки – вихідці з України – перебували й на вищих щаблях урядової ієрархії Волинського воєводства. Так, наприклад, належав до них Мєчислав Міцкєвіч, у вересні 1922 р. – лютому 1923 р. волинський воєвода. Народився він у м. Кам'янці-Подільському. Закінчив правничий факультет університету св. Володимира у Києві, працював адвокатом в Одесі та Києві. Був членом Польського демократичного централу в Україні. З 27 липня 1917 р. – товариш генерального секретаря з міжнаціональних справ Української Центральної Ради С. Єфремова (з правами генерального секретаря й входженням до складу уряду); з січня 1918 р. – міністр у польських справах в уряді Української Народної Республіки. З 1919 р. – на урядових посадах у II Речі Посполитій[27].

Волинський воєвода 1926–1928 рр. Владислав Мех також мав безпосереднє відношення до України. Після закінчення Вищої торговельної школи у Лейпцигу 1901 р. він протягом 1902–1905 рр. перебував у Києві, був чільним діячем польської соціалістичної партії (ППС), учасником революції 1905–1907 рр. – отже, людиною, біографія якої була пов'язана з українськими теренами, й проблеми України були йому непогано відомі[28].

Багатолітній волинський воєвода Генрик Юзевський був уродженцем Києва, випускником університету св. Володимира у Києві й навіть товаришем міністра внутрішніх справ Української Народної Республіки 1920 р.[29]

Як зауважує сучасний польський історик В.Менджецький, на противагу більшості польських урядовців як центральної, так і регіональної адміністрації, для Меха і Юзевського українці були окремим народом, який мав право культивування власної культури і мови. Єдиний шлях до успішного розв'язання української проблеми Юзевський і його співпрацівники вбачали у діяльній участі поляків у процесі формування новочасної, розвинутої української нації. Лише це, здавалося, гарантувало убезпечення від набування українським національним рухом виразного антипольського спрямування. Поляки, виказуючи повагу українцям й допомагаючи їм у пошуку/віднайденні власної ідентичності, повинні були підказувати, що спільна місія обох націй полягала у спільному поборюванні смертельного ворога – імперської Росії – у дусі угоди Пілсудського–Петлюри 1920 р.[30] Досягнення цієї мети мало відчинити шлях до будівництва незалежної Української держави зі столицею у Києві. Від українців, котрі опинились у межах II Речі Посполитої, волинська санація домагалася громадянської лояльності й визнання прав Польщі щодо Галичини й Західної Волині. У відповідь на таку лояльність воєводська адміністрація Г.Юзевського готова була підтримувати українські суспільні, культурні, господарські й навіть політичні ініціативи. Підтримувала участь місцевих українців у територіальний адміністрації та діяльності самоврядування на усіх щаблях[31].

Очевидно, що постать Г.Юзевського і його контроверсійна політика в «українському питанні» далеко не завжди викликали захоплення національної української історіографії й мемуаристики. Зокрема, І.Кедрин зауважував: «Генрих Юзефський, волинський воєвода, який прегарно володів українською мовою і ніби був "україно-філом", але вів політику, наставлену на деморалізування українського суспільства на Волині і відмежування його від "бунтарського" суспільства Галичини […]»[32].

Серед українських емігрантів з Наддніпрянщини поважне становище у воєводській адміністрації Волині посідав видатний український архітектор Сергій Тимошенко (1881–1950), колишній член Української Центральної Ради, міністр шляхів УНР у кабінетах І.Мазепи, В.Прокоповича і А.Лівицького 1919–1920 рр., професор Української господарської академії в Подєбрадах 1924–1929 рр. У 1930–1939 рр. він працював у Луцьку головним архітектором для сільськогосподарського будівництва на Волині; був чільним діячем (з 1935 р. – головою) Волинського Українського Об'єднання, послом польського сейму (1935–1938), сенатором (1938–1939). Інженером-гідротехніком воєводської адміністрації у Луцьку працював Олексій Дмитрович Алмазов (1886–1936), колишній український військовий діяч, генерал-хорунжий Армії УНР, згодом випускник Української господарської академії у Подєбрадах. Упродовж 1933–1939 рр. віцепрезидентом міста Рівного був Степан Скрипник (1898–1993), небіж Симона Петлюри й пізніший патріарх УАПЦ Мстислав (з 1990 р.). У 1930–1939 рр. С.Скрипник був послом до польського сейму, а згодом і секретарем президії сейму II Речі Посполитої.

Вочевидь проукраїнські симпатії й проекти Г.Юзевського наштовхувалися на потужну протидію місцевих польських «кресовяків». Для таких представників польської еліти, як Т.Двораковського, Т.Крижановського, Б.Подгорського, М.Янушайтіса, С.Красіцького Волинь ніяк не була «польсько-українською» територією, а лишень

польською. Тож українці не були братнім народом, який розбудовував і формував спільний з поляками волинський світ, а лише потужною стихією, яка прагнула обернути Волинь на суто українську територію, отже, усунути з регіону будь-які ознаки польськості. У такому разі єдиною позицією, яку належало прийняти, ставав захист регіону від внутрішнього ворога – українців[33].

Для іншої групи волинських поляків, головним чином тих, що належали до римо-католицького кліру Волині на чолі з єпископом Адольфом Шельонжком (1865–1950), найважливішими були не питання національності чи мови, а натомість справа відновлення у регіоні ліквідованої царатом греко-католицької церкви або й навіть навернення православного населення до римо-католицької церкви. Вже у 1925 р. розпочато заснування на Волині так званих неоунійних парафій (аналогічна акція мала місце у воєводствах Поліському, Віленському та Люблінському – Холмщина). Акція не принесла вагомих результатів, попри те що у богослужіннях застосовувалася українська (і білоруська) мови. Наприкінці міжвоєнного періоду на території згаданих воєводств було створено близько 35 неоунійних парафій, званих також візантійсько-слов'янськими (13 з них постало на Волині). Адміністративно ці парафії підпорядковувалися місцевим римо-католицьким єпископам, але у 1930 р. Апостольська Столиця йменувала для них єпископа-візитатора – українця о. Миколу Чарнецького (1884–1959)[34].

Львівське воєводство. Львівське воєводство займало територію у 28 402 кв. км і налічувало, за польським адміністративним переписом 1931 р. (з урахуванням згаданого вище застереження, що польська офіційна статистика подавала чисельність українців на Волині й у Східній Галичині на кілька відсотків менше, ніж це було насправді), 3 126 300 мешканців, що з них українці становили 34%, поляки – 56%, євреї – 7%, інші (зокрема вірмени й німці) – 3%[35]; віросповідна статистика воєводства мала такий вигляд: греко-католиків – 41,7%, римо-католиків – 46,3%, іудеїв – 11%, євангелістів – 0,4%, православних – 0,3%[36].

Кількість повітів у воєводстві коливалося у різних роках від 24 до 28. Були то повіти: *Бобрецький*, *Цішанівський* (існував до 1922 р.), Бжозовський, *Добромільський*, *Дрогобицький*, *Городоцький*, *Ярославський*, *Яворівський*, Колбушовський, Крошьненський, *Леський* (постав 1931 р.), *Любачівський* (постав 1923 р. внаслідок перенесення садиби повіту з Цішанова), *Львівський*, Ланцуцький, *Мостиський*, Низький, *Перемиський*, Переворський (Пшеворський), *Равський*, *Рудківський* (*Рудецький*), Ряшівський, *Самбірський*, *Саноцький*, *Сокальський*, *Старосамбірський* (до 1932 р.), Стрижівський (до 1932 р.), Тарнобжеський, *Турчанський* (17 квітня 1931 р. був переданий до Львівського воєводства зі Станіславського воєводства) і *Золочівський* (курсивом зазначені повіти із значним відсотком українського населення).

Першим очільником *Львівського воєводства* був *Казимир Грабовськи* (1866–1932), який головував від 23 квітня 1921 р. до 30 червня 1924 р. Його наступником на цій посаді (до 4 грудня 1924 р.) став *Станіслав Зімни* (1856–1927). Далі керівниками Львівського воєводства були: *Павєл Гарапіх* (1882 – після 1938; 30 грудня 1924 р. – 28 липня 1927 р.); *Пйотр Дунін-Борковськ*і (1890–1949; 28 липня 1927 р. – 30 квітня 1928 р.); *Войцех Аґенор Голуховськ*і (1888–1960; 9 липня 1928 р. – 29 серпня 1930 р.); *Броніслав Наконєчніков-Клюковськ*і (1888–1962; 29 серпня 1930 р. – 6 липня 1931 р.);

Юзеф Рожнєцкі (22 липня 1931 р. – 30 січня 1933 р.); *Владислав Беліна-Пражмовськ*і (1888–1938; 31 січня 1933 р. – 14 квітня 1937 р.); *Альфред Білик* (1889–1939; 16 квітня 1937 р. – 17 вересня 1939 р.)[37].

З дев'яти керівників Львівського воєводства лише двоє осіб спромоглися підтримувати конструктивний діалог з українською стороною.

Таким, зокрема, був польський політик консервативного спрямування Пйотр Дунін-Борковський. Іван Кедрин-Рудницький недвозначно зараховував його до нечисленних «білих круків» тогочасного польського суспільства і його політичної еліти, які прагнули діалогу з українцями й опрацьовували засади зближення й порозуміння двох народів у рамках Польської держави. Нетривале урядування Дуніна-Борковського у Львові пояснювалося, за словами колишнього воєводи, тим, що «вигризли його зі Львова керівники різних польських організацій, які засипали Варшаву скаргами на Борковського, оскільки він "братається" з українцями й підбурює їх проти Польщі»[38]. Польський політик був постійним учасником приватно-товариських польсько-українських зустрічей, де контактували налаштовані до діалогу з українцями представники польського поміщицтва й представники українського політичного й господарського світу II Речі Посполитої. У 1931 р. П.Дунін-Борковський опублікував у варшавському часописі «Droga» свою знакову статтю «Директиви програми польсько-українського зближення»[39].

«Найпристойніше у відношенні до українців, – за словами того ж І.Кедрина-Рудницького, – ставився колишній адвокат у Лодзі, пізніше воєвода у Тернополі, відкіля перенесли його до Львова, де він урядував від квітня 1937 р. до вибуху Другої світової війни, Альфред Білик. Його предки були українцями, сам він був абсольвентом гімназії у Бережанах та зберігав зв'язки з деякими своїми колишніми гімназійними товаришами-українцями. Отож він орієнтувався в основних українських справах. Це була високоосвічена людина, якого призначили на те становище, як полковника, кол.[ишнього] леґіоніста, в резерві та знавця українсько-польських відносин. Він ставився розумно до української проблематики, визнавав потребу спільного польсько-українського фронту проти Москви, визнавав існування потенціяльної загрози від СССР без уваги на існуючий польсько-совєтський пакт неаґресії і згодом був прихильником останньої і найповажнішої спроби порозуміння, відомої під назвою "нормалізація". Але Альфред Білик, з-посеред так званих польських "україноφілів" (так їх називали іронічно і поляки, які себе до "україноφілів" не зараховували!), хоч і займав високе становище у польській державній верхівці, проте також не мав вирішного впливу на політику Варшави […]»[40].

Останній львівський воєвода д-р А.Білик укоротив собі віку восени 1939 р. за умов краху II Речі Посполитої й спричиненою цим глибокою депресією багатьох її чільних політиків. Як свідчив І.Кедрин-Рудницький: «Після вибуху Другої світової війни, в перших днях вересня 1939 р., міністер внутрішніх справ генерал Феліціян Славой-Складковський, втікаючи з Варшави до Румунії і на Захід, зустрів у Косові воєводу Білика. Чи Білик теж уже знаходився в дорозі до Румунії, чи перебував у Косові на феріях – не знаю, але чув я, що Складковський накинувся на Білика, чому він у Косові, коли у такий трудний час він повинен сидіти у воєвідстві у Львові. Білик дійсно негайно вернувся до Львова, але, побачивши повний хаос і розвал державного апарату, повну розтіч польського суспільства, і зрозумівши трагічну ситуацію, коли із

сходу йшли большевики та з заходу німці – стрілив собі в лоб […]»[41]. Утім, польські джерела дещо коригують життєпис останнього львівського воєводи – він мав звання не полковника, а майора Війська Польського й наклав на себе руки не у Львові, а тієї ж трагічної осені 1939 р. в Угорщині[42]…

Станіславівське воєводство. Станіславівське воєводство займало територію 18 368 кв. км і налічувало, згідно з польським урядовим переписом 1931 р. (зі згаданими вище застереженнями щодо кількості українців), 1 480 300 мешканців, з них українці становили 68,9%, поляки – 22,4%, євреї – 7,4%, німці – 0,9%[43]; поділ населення за конфесіями був таким: греко-католиків – 72,9%, римо-католиків – 16,6%, іудеїв – 9,5%, євангелістів – 0,8%, православних – 0,1%[44].

Кількість повітів у воєводстві коливалася у різних роках від 12 до 16. Були це повіти: Богородчанський (існував до 1 квітня 1932 р.), Долинський, Городенський, Калуський, Коломийський, Косівський, Надвірнянський, Печеніжинський (існував до 1 квітня 1929 р.), Рогатинський, Скольський (існував до 1 квітня 1932 р.), Станіславівський, Стрийський, Снятинський, Тлумацький, Турчанський (17 квітня 1931 р. був включений до Львівського воєводства), Жидачівський.

Першим очільником *Станіславівського воєводства* був *Едмунд Юристовський* (1873 – ?, який очолював його від 21 жовтня 1921 р. до 18 серпня 1925 р.); згодом посаду Станіславівського воєводи обіймали *Александер Дес Логес* (1868 – ?; 18 серпня 1925 р. – 25 жовтня 1926 р.); *Владислав Корсак* (1890–1949; 18 грудня 1926 р. – 12 вересня 1927 р.)*; *Александер Адам Моравський* (1877–1930; 28 жовтня 1927 р. – 30 жовтня 1928 р.); *Броніслав Наконєчніков-Клюковський* (1888–1962; 30 жовтня 1928 р. – 29 серпня 1930 р., згодом львівський воєвода, потім варшавський воєвода; у 1933–1934 рр. – міністр сільського господарства і аграрних реформ); *Зиґмунд Ягодзинський* (1891 – після 1939; 3 вересня 1930 р. – 1 лютого 1936 р.); *Мечислав Стажинський* (1891–1941; виконувач обов'язків воєводи від 11 лютого до 22 червня 1936 р.); *Ян Савицький* (виконувач обов'язків воєводи – 23 червня – 14 липня 1936 р.), генерал *Стефан Паславський* (1885–1956; 14 липня 1936 р. – 20 січня 1939 р., перед тим бялостоцький воєвода); *Станіслав Ярецький* (1892–1955; 20 січня – 17 вересня 1939 р.)[45].

Тарнопільське воєводство. Тарнопільське воєводство, згідно з даними перепису від 30 вересня 1931 р., займало площу 16 240 кв. км і поділялося на 17 повітів (Борщівський, Бродський, Бережанський, Бучацький, Чортківський, Гусятинський (до 1925 р.), Камінецький, Копичинський (з 1925 р.), Підгаєцький, Перемишлянський, Радехівський, Скалацький, Тарнопільський, Трембовельський, Заліщицький, Збаражський, Зборівський і Золочівський). У воєводстві було 36 міст і 168 сільських гмін із загальною кількістю населення 1 428 520 осіб, з яких у містах проживало тільки 203 769 осіб[46]. У релігійному відношенні у 1931 р. греко-католиків було 54,5%, римо-католиків – 36,7%, іудеїв – 8,4%, євангелістів – 0,8%, православних – 0,1%[47]. Українцями визнавали себе 50%, поляками – 45%, євреями – 4,9% мешканців воєводства[48].

---

* Владислав Корсак закінчив Університет св. Володимира у Києві; у 1917–1918 рр., співробітник генерального секретарства міжнаціональних справ Української Центральної Ради, згодом – Міністерства польських справ УНР.

Очолював Тарнопільське воєводське управління, так само як на цілій території II Речі Посполитої, воєвода, якого, як зауважувалося вище, призначав міністр внутрішніх справ Польщі. Воєвода представляв на території воєводства варшавський уряд.

За часів II Речі Посполитої тернопільськими воєводами були по черзі такі особи: *Кароль Ольпінський* (1876–1944; 23 квітня 1921 р. – 23 січня 1923 р.); *Луціян Завістовський* (1876 – ?; 24 лютого 1923 р. – 16 лютого 1927 р.); *Міколай Квасневський* (1871–1941; 16 лютого 1927 р. – 28 листопада 1928 р.); *Казімєж Мошинський* (1881–1966; 28 листопада 1928 р. – 10 жовтня 1933 р.); *Артур Марушевський* (1886–1945; від 21 жовтня 1933 р. – 15 січня 1935 р.); *Казімєж Гінтовт-Дзєвялтовський* (виконувач обов'язків воєводи упродовж 19 січня – 15 липня 1936 р.); *Альфред Білик* (1889–1939; 15 липня 1936 р. – 16 квітня 1937 р., згодом львівський воєвода); *Томаш Маліцький* (1885 – після 1947; 16 квітня 1937 р. – 17 вересня 1939 р.)[49].

Тарнопільське воєводське управління поділялося на загальну (політичну) і спеціальну адміністрації. Загальна адміністрація виконувала завдання, котрі належали до компетенції МВС. Спеціальна адміністрація виконувала функції інших відомств. Принагідно зауважимо, що в попередній період на території західноукраїнських земель діяли тимчасові органи військової та цивільної адміністрації. Новостворений у 1921 р. орган державної влади й управління 2-ї інстанції на чолі з воєводою замінив на території колишньої Австро-Угорської імперії галицьких намісників, а на територіях колишньої Російської імперії – генерал-губернаторів[50].

Система урядового управління була організована таким чином, що деякі сектори (польською – wydziały; надалі – виділи-сектори) спеціальної адміністрації були об'єднані з органами загальної адміністрації, за винятком виділів промисловості і торгівлі, сільського господарства, засобів сполучення, соціального забезпечення, а також питань, пов'язаних з віросповіданням, мистецтвом і культурою. Решта виділів спеціальної адміністрації мала самостійну структуру територіальних органів. Такий поділ робив загальну адміністрацію – об'єднаною, а спеціальну – необ'єднаною.

Органами загальної адміністрації на території воєводства були власне воєводства, на території повітів – староства. Повітовий староста очолював орган загальної адміністрації 1-ї інстанції (старостат), воєвода – орган загальної адміністрації 2-ї інстанції (воєводство). Також на території Тарнопільського воєводства, як і по всій Польщі, деякі міністерства в повітах могли мати власні органи, які не були об'єднані з органами загальної адміністрації. Такі управлінські структури діставали назву органів необ'єднаної адміністрації. До 1933 р. воєводство поділялося на повіти, міські і сільські гміни (громади). 1933 р. ухвалено закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування», який вносив корективи до системи органів місцевого самоврядування на території всієї II Речі Посполитої. Цим актом було запроваджено чотириступеневий територіально-адміністративний поділ, який до того існував лише на території колишньої російської займанщини. Новий закон дозволяв організовувати так звані збірні сільські громади – волості, які адміністративно об'єднували кілька окремих сіл, хуторів, присілків.

Воєвода, як представник центрального уряду у воєводстві, виконував і контролював усі розпорядження Ради міністрів. Особливо воєвода опікувався справами охорони суспільного ладу та громадського порядку, сферою національно-релігійних стосунків. Виконуючи адміністративні функції на підвладній території, він своїми роз-

порядженнями сприяв регулярному набору до війська, а за потреби – навіть проведенню мобілізації. Він же здійснював нагляд в останній інстанції за діяльністю ґмін, міських органів самоуправління (з питань виборів до гмін і міських рад), вирішував фінансові питання. У сфері соціального забезпечення воєвода наглядав за виконанням підприємцями й робітниками розпоряджень про трудові взаємовідносини, затверджував тарифи плати за житлові приміщення. У 2-й інстанції відав проведенням профілактичних і лікувальних заходів, санітарною інспекцією, перевіряв роботу медичних закладів тощо.

Поділялося Тарнопільське воєводське управління, як вже згадувалося на виділи (сектори), які в свою чергу ділилися на відділи, а ті у раз необхідності поділялися на реферати. Структура воєводського управління упродовж 1921–1939 рр. змінювалася несуттєво. Так, у 1921–1924 рр. воєводське управління складалося з десяти виділів: президіального, адміністративного, самоуправління, бюджетно-господарського, віросповідання, сільськогосподарсько-ветеринарного, промислово-торгового, праці і соціальної опіки, суспільного здоров'я, окружної дирекції суспільних робіт. У 1924–1929 рр. кількість виділів зменшилася до семи. Президіальний виділ (до якого окремою структурною одиницею входив відділ суспільної безпеки) був поділений на два окремі виділи. Бюджетно-господарський, релігійний та промислово-торговий виділи ліквідовано, а замість них утворено відповідні відділи в інші виділах. До 1936 р. у такий спосіб кількість виділів воєводського управління час від часу зменшувалася або збільшувалася. У 1936–1939 рр. існувало лише сім виділів. 1935 р. було ліквідовано адміністративний виділ, який увійшов до складу загального виділу в якості відповідного відділу. Також було перейменовано технічний виділ у виділ шляхів сполучення і будівництва (комунікаційно-будівельний)[51].

Виділи, відділи і реферати очолювалися начальниками і референтами, на допомогу яким призначалися відповідні канцелярські працівники – інспектори, секретарі, друкарки. Усі службовці воєводського управління й підпорядкованих йому органів зараховувалися до штату Міністерства внутрішніх справ. Виняток становили окремі фахівці – інженери, лікарі, ветеринари та ін., – вони перебували у штатах галузевих міністерств. Усі виділи та їх службовці не мали права виступати самостійно, а діяли тільки від імені воєводи. Всі розпорядження та кореспонденція виходили за підписом воєводи, що робило його єдиним начальником в усіх сферах життєдіяльності воєводства.

Воєвода призначав і переміщував на інші посади підлеглих йому службовців, а виділам давав розпорядження й вказівки; також він розглядав скарги на постанови й розпорядження повітових органів адміністрації, органів самоврядування, контролював їхню діяльність, а за необхідності – скасовував їхні постанови. Довідатися про загальнообов'язкові постанови й розпорядження воєводи можна було в друкованому урядовому воєводському органі – «Воєводському віснику». Заступником воєводи був віце-воєвода, якого теж призначав міністр внутрішніх справ за погодженням його кандидатури з прем'єр-міністром[52].

Для виконання доручень і розпоряджень воєводи кожен виділ мав чітке розмежування певних компетенцій та функцій. Так, президіальний (загальний) виділ займався фінансово-господарськими справами, питаннями особового складу воєводського управління. Важливе місце в структурі воєводського управління посідав

виділ безпеки, який опікувався політичними й національними питаннями, пресою, товариствами, політичними організаціями, профспілками. Він же контролював діяльність усіх легальних партій. Виділ безпеки провадив боротьбу проти виявів національно-визвольного руху на місцях, займався справами іноземців і питаннями прикордонної служби.

Виділ самоврядування здійснював контроль за діяльністю повітових органів самоврядування, перевіряв господарську діяльність останніх, контролював роботу комунальних підприємств. Адміністративний – займався питаннями громадянства, зміною конфесійної належності та прізвищ, належністю до громад і рухом населення; здійснював нагляд за історичними пам'ятками та післявоєнною відбудовою; контролював кримінально-адміністративні правові органи (юстицію), яка разом із судами та прокуратурою здійснювала каральні функції (це могли бути штрафи або кількамісячний арешт). Виділ охорони здоров'я керував діяльністю державних і приватних медичних закладів, слідкував за санітарним станом лікарень та санаторіїв. Призовом до армії опікувався військовий виділ, до компетенції якого належала також організація допризовної підготовки молоді, звільнення від військової служби та покарання за ухиляння від неї. Виділ землеробства займався охороною лісів, меліораційними роботами, сільськогосподарською освітою. Виділ праці та соціальної опіки займався питаннями організації та нагляду за діяльністю товариств і установ суспільної опіки (будинки інвалідів та для літніх людей), опікувався дітьми, матерями, молоддю, інвалідами війни, еміграцією сезонних робітників. Також цей виділ брав активну участь у розв'язанні конфліктів між робітниками і працедавцями, вирішував проблеми безробіття, утворюючи нові робочі місця, відшукував кошти для організації публічних робіт.

У повітах органами загальної адміністрацій 1-ї інстанції були староства, які очолювали повітові старости. Повіти поділялися на міські та сільські ґміни, де функції органів загальної адміністрації виконували органи місцевого самоврядування, що підпорядковувалися органам загальної адміністрації 1-ї та 2-ї інстанції (тобто староству й воєводству). Староста призначався міністром внутрішніх справ, а підпорядковувався (разом із підлеглим йому управлінським апаратом) воєводі. На території повіту староста виконував функції, що були аналогічні до функцій воєводи у воєводстві, – він очолював апарат урядової адміністрації на території повіту, наглядав за діяльністю всіх органів державного управління в повіті, представляв державну владу в повіті. Також староста очолював і керував діяльністю органів територіального самоврядування – повітових рад і повітових виділів.

Органами загальної адміністрації першої інстанції в міських повітах були гродські (від польського grod – місто) староства з гродським старостою на чолі, які призначалися міністром внутрішніх справ і підпорядковувалися воєводі. Статус міських повітів діставали міста з населенням понад 75 тис. осіб. На території західноукраїнських земель такий статус мало тільки місто Львів.

Апарат староства поділявся на реферати (загальний реферат, реферат безпеки, адміністративний реферат тощо), подібно до воєводського поділу на виділи. Кількість посад у староствах Тарнопільського воєводства 1921 р. коливалася від 13 до 18 осіб. Найбільший штат мали Тарнопільське і Бродське староства – по 18 посад, Золочівське – 17, Бережанське – 15, у інших – 13-14 посад[53].

Староства, як підпорядковані воєводі органи, мали виконувати постанови і

розпорядження воєводи. Так, наприклад, на виконання розпорядження воєводи від 9 березня 1923 р., усі воєводські старости Тарнопільського воєводства повинні були подати дані про свої повіти. У звітах вимагалося навести таку інформацію: загальну чисельність мешканців повіту; національний, релігійний та мовний склад населення; характеристику клімату, місцевості, шляхів сполучення; перелік продукції, яка виробляється на підприємствах й вирощується у сільському господарстві; кількість шкіл, освітніх товариств, музеїв; наявність санітарних закладів та установ соціальної допомоги. У двотижневий термін старости надіслали до президіального виділу дані про свої повіти. Так, у звіті старости Заліщицького повіту повідомлялося: «Кількість населення становить 67 048 душ; з них поляків – 22 802 осіб, українців – 38 021 осіб, євреїв – 6 225 осіб; даних про релігійний і мовний склад немає через те, що збірник останнього перепису ще не видано; клімат помірний, зими – острі, літа – теплі та сухі; місцевість горбиста без лісів, майже усі села розташовані в долинах або ярах, тому добре захищені від вітрів; залізниця перетинає повіт у напрямку до Чорткова; сільськогосподарської продукції (зернових і овочів) є багато, а експорт їх на високому рівні; в Заліщиках діє Семінаріум для вчителів, семикласна народна школа (чоловіча та жіноча), у Тлустому – п'ятикласна народна школа, та в кожному селі повіту народна школа сільського типу, з закладів просвітницьких у Заліщиках діє українська "Просвіта"; санітарний стан у повіті задовільний, у місті є 1 аптека та 4 лікарі, у Тлустому – 1 аптека та 1 лікар; з державних установ у повіті діють – староство, повітовий суд, інспекторат скарбовий, каса скарбова, повітова комендатура державної поліції, управління державних доріг, відділ обліку земельного податку, інспекція таможної охорони, залізодорожне бюро, поштове відділення і телеграф, управління містом, повітова каса хворих; усі державні установи і відділи, крім залізодорожнього бюро і управління містом розміщені у найнятих приміщеннях; з громадських закладів є: в Заліщиках громадський шпиталь, єврейська парова баня, у Тлустому – єврейська баня (збережено стиль документа. – *Авт.*)»[54].

По отриманні подібних звітів від підвладних йому староств воєвода повинен був подавати річні звіти цілого воєводства, як вимагав того Президент II Речі Посполитої. Відповідне розпорядження «Про організацію і діяльність загальної адміністрації» було видане 19 січня 1928 р. Воно було спрямоване на централізацію державної влади на місцях, а керівництво країни мало повнішу інформацію про стан справ у кожному воєводстві, що дозволяло ефективніше здійснювати управління та вносити необхідні зміни для його покращення.

На прикладі діяльності Тарнопільського воєводського управління можна стверджувати, що польська влада на місцях користувалася сильним впливом саме завдяки структурованому державному апарату управління, який мав великі повноваження. Воєвода, який повністю підпорядковувався центральній владі, зводив до мінімуму роль органів місцевого самоврядування в керівництві воєводством, а всі розпорядження, що їх видавали органи самоврядування, могли бути скасовані воєводою як такі, що суперечать політичному курсу Варшави щодо західноукраїнських земель. Структура воєводського управління була побудована таким чином, щоб максимально керувати усіма сферами життя на місцях, а у разі вияву непокори – оперативно придушувати їх. Саме для ефективного керівництва на усіх рівнях перевага надавалася службовцям польського походження або тим особам, які були лояльні до польської влади.

Українське населення у значних скупченнях також проживало на території таких трьох воєводств, а саме: Поліському, Люблінському й Краківському воєводствах. У Поліському воєводстві, центр якого розташовувався у Пінську, а згодом у Бресті над Бугом, насправді переважали білоруси, але на території східних повітів: Камінець-Коширського (77,6%), Дрогічинського (68,4%), Кобринського (63,8%), Брестського (30,9%), Столінського (27,0%), Пінського (10,8%), Лунінецького (6,6%) і Косівського (6,1%) – українська людність становила значний відсоток. У Люблінському воєводстві в повітах українці у жодному разі не перевищували однієї четвертої населення, але становили суттєвий відсоток у повітах: Томашівському (17,1%), Грубешівському (14,7%), Влодавському (8,5%), а також Холмському (8,1%). У Краківському воєводстві українське населення належало до етнічної групи лемків й мешкало у повітах Горлиці (23,7%), Новий Сонч (13,2%) і Ясло (6,5%)[55].

Українці проживали також на теренах інших повітів II Речі Посполитої, але не перевищували там 2% населення. Але слід зазначити, що територія, котру заселяло українське населення, становила понад 150 000 кв. км – від 389 000 кв. км загальної площі країни, а це 39%. Про розлогість цієї території свідчить факт, що на усіх 264 повітах цілої II Речі Посполитої українське населення в 1931 р. проживало на території 82 повітів. У понад половині з них, або 42 повітах, українці становили від 40 до 50% населення[56].

Посилання до розділу 15

1 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989 / Wojciech Witkowski. – Warszawa, 2007. – S.322-323.
2 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.* Historia ustroju i prawa polskiego. – Warszawa, 1993. – S.504.
3 *Prawo* polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939: Wybór źródeł / Prolog, wybór, oprac. i indeksy W.Sudnik. – Warszawa, 2002. – S.308.
4 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.325, 328.
5 Див., напр.: *Kamiński M.K., Zacharias M.J.* W cieniu zagrożenia: Polityka zagraniczna RP 1918–1939 / M.K.Kamiński, M.J.Zacharias. – Warszawa, 1993. – S.311.
6 *Kozyra W.* Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939. – Lublin, 1999. – S.11.
7 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.331.
8 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.* Historia ustroju i prawa polskiego. – S.513; *Kozyra W.* Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939. – Lublin, 1999. – S.26.
9 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.333.
10 *DzURP.* – 1928. – №11. – Poz. 86.
11 *Kallas M.* Historia ustroju Polski X–XX w. – S.334.
12 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.335.
13 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.* Historia ustroju i prawa polskiego. – S.531-532.
14 Див., напр.: *Wójcik Z.K.* Samorząd miejski Rzeszowa (1867–1918–1939) / Zbigniew K.Wójcik // Przemyskie studia politologiczne. – 2007. – №1. – S.57-58.
15 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.* Historia ustroju i prawa polskiego. – S.535-536.
16 *Encyklopedia* Historii Drugiej Rzeczypospolitej / Redakcja naukowa: A.Garlicki, Z.Landau, W.Roszkowski, P.Stawecki, J.Tomaszewski. – Warszawa: Wiedza Powszechna, 1999. – S.57.

17 *Gierowska-Kałłaur J.* Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919 r. – 9 września 1920 r.) // Dzieje najnowsze. – 2002. – №3. – S.141-148.
18 Див. докладніше: *Mędrzecki W.* Województwo Wołyńskie 1921–1939: Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych. – Wrocław; Warszawa; Kraków; Gdańsk; Łódź: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wyd-wo Polskiej Akademii Nauk, 1988. – 202 S.
19 *Kallas M.* Historia ustroju Polski X–XX w. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1996. – S.334.
20 *Кедрин І.* Життя – події – люди: Спомини і коментарі / Іван Кедрин. – Нью-Йорк, 1976. – С.272.
21 *Mały* rocznik statystyczny. – Warszawa: Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego, 1938. – Tabl.20. – S.28.
22 Ibid. – Tabl.14. – S.22. Як українські, так і польські дослідники перепису стверджують, що на час перепису української людності на теренах Волині й Східної Галичини було на кілька відсотків більше, ніж це зафіксувала польська урядова статистика. Див., напр.: *Stępień S.* W kręgu badań nad społeczeństwem II Rzeczypospolitej: Społeczność ukraińska // Przemyskie zapiski historyczne. – 1987. – T. 4-5. – S.137-174.
23 *Mały* rocznik statystyczny. – Warszawa, 1938. – Tabl.15. – S.24.
24 Див.: *Kto* jest kim w Drugiej Rzeczypospolitej / red. naukowa Jacek M.Majchrowski przy współpracy Grzegorz Mazur i Kamil Stepan. – Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza «BGW», 1994. – S.162-177.
25 *Funkcjonariusze* państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 roku // Statystyka Polski. – Warszawa, 1925. – T. 6. – S.26-31.
26 *Mędrzecki* W. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – Warszawa: Wydawnictwo Neriton; Instytut Historii PAN, 2005. – S.38.
27 Див.: *Українська* Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / Упоряд.: В.Ф.Верстюк (кер.) та ін.; Редкол.: В.А.Смолій (відп. ред.) та ін. – К., 1997. – Т.2: 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. – С.386-387; *Кучерук О.* Київ 1917–1919: Адреси. Події. Люди. – К., 2008. – С.70-71.
28 Див.: *Mędrzecki* W. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – S.310.
29 Докладніше див.: *Kęsik J.* Zaufany Komendanta: Biografia polityczna Jana Henryka Józewskiego 1892–1981. – Wrocław, 1995. – 214 S.
30 *Mędrzecki W.* Województwo Wołyńskie 1921–1939: Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych. – S.147-148.
31 Ibid.
32 *Кедрин І.* Життя – події – люди: Спомини і коментарі. – С.210.
33 *Mędrzecki W*. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – S.212-213.
34 Докладніше див.: *Stępień S.* Nowa unia kościelna: Obrządek bizantyńsko-słowiański // Polska – Ukraina. 1000 lat sąsiedztwa / pod red. S.Stępnia. – Przemyśl: Południowo-Wschodni Instytut Naukowy, 1994. – T.2. – S.141-193; *Баб'як А.* Нові українські мученики XX ст. Сповідники віри. – Рим, 2002. – С.109-112.
35 *Mały* rocznik statystyczny. – Warszawa, 1938. – Tabl.14. – S.22.
36 Ibid. – Tabl.15. – S.25.
37 *Mazur G.* Życie polityczne polskiego Lwowa 1918–1939. – Kraków, 2007. – S.34.
38 *Kedryn I.* Białe kruki // Kultura (Paryż). – 1977. – №10 (361). – S.76.
39 *Dunin-Borkowski P.* Wytyczne programu zbliżenia polsko-ukraińskiego // Nie jesteśmy ukrainofilami: Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy: Antologia tekstów / Pod red. P.Kowala, J.Ołdakowskiego, M.Zuchniak. – Wrocław: Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, 2008. – S.115-125.

40 *Кедрин І.* Життя – події – люди: Спомини і коментарі. – С.156.
41 Там само.
42 *Czajka M., Kamler M., Sienkiewicz W.* Leksykon historii Polski. – Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna, 1995. – S.54.
43 *Mały* rocznik statystyczny. – Warszawa, 1938. – Tabl.14. – S.22.
44 Ibid. – Tabl.15. – S.25.
45 *Kto* jest kim w Drugiej Rzeczypospolitej / red. naukowa Jacek M.Majchrowski przy współpracy Grzegorz Mazur i Kamil Stepan. – Warszawa, 1994. – S.162-177.
46 *Statystyka* Polski. Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. – T. XXIX. – S.3, 20-21, 82.
47 *Mały* rocznik statystyczny. – Warszawa, 1938. – Tabl.14. – S.22.
48 *Tamże*. – Tabl.15. – S.25.
49 *Kto* jest kim w Drugiej Rzeczypospolitej. – Warszawa, 1994. – S.162-177.
50 Див.: *Стронський М.* Тарнопольське воєводство в складі Другої Речі Посполитої (1921–1939) // Pamiętnik Kijowski / Stowarzyszenie Uczonych Polskich Ukrainy; Pod. red. H.Strońskiego. – Kijów, 2004. – T.7: Polacy na Podolu. – С.191.
51 *Стронський М.* Тарнопольське воєводство в складі Другої Речі Посполитої (1921–1939). – С.192-193.
52 Там само. – С.193.
53 Там само. – С.194.
54 Там само. – С.195.
55 *Papierzyńska-Turek M.* Sprawa ukraińska w Drugiej Rzeczypospolitej. 1922–1926. – Kraków, 1979. – S.23; *Krysiński A.* Ludność ukraińska (ruska) w Polsce w świetle spisu 1931 r. // Sprawy Narodowościowe. Czasopismo poświęcone badaniu spraw narodowościowych (Warszawa). – 1937. – №6. – S.567-591; *Українці* під Польщею // Річник перший на рік 1933. – Варшава, MCMXXXIII. – С.29.
56 *Krysiński A.* Ludność ukraińska (ruska) w Polsce w świetle spisu 1931 r. // Sprawy Narodowościowe. – 1937. – №6. – S.577.

Розділ 16. Державний устрій Підкарпатської Русі – Карпатської України

1. Проблема самовизначення і розв'язання питання про державну належність Закарпаття

Закарпаття як найзахідніша частина українських земель, автохтонне населення якого становили русини-українці, до розпаду Австро-Угорської монархії входило до її складу під назвою Угорська Русь. Наприкінці жовтня 1918 р. внаслідок воєнної поразки у Першій світовій війні та під тиском національно-визвольної боротьби народів, які населяли Австро-Угорщину, одна з наймогутніших в Європі монархій розпалася, і на її руїнах виникли нові держави. Відкрилися можливості для національного самовизначення і перед закарпатськими русинами-українцями. Тим більше, що менш як за місяць до закінчення війни вони стали членами «Унії поневолених народів Центральної Європи», тобто формально закарпатські русини були визнані окремим народом, що має право на самовизначення.

Щоправда, розв'язання питання про самовизначення й державно-правовий статус Закарпаття ускладнювалося воєнно-політичною ситуацією в краї і загостренням міжнародних відносин навколо нього після розпаду Австро-Угорщини, а також розходженнями й суперечностями щодо шляхів його вирішення серед нечисленної місцевої інтелігенції і громадсько-політичних діячів, їхньою недосвідченістю, на відміну від провідників інших пригноблених народів монархії, та неготовністю закарпатського суспільства загалом до швидких кардинальних рішень і дій у цьому напрямі. Мабуть, саме тому, а також через важливе геополітичне становище Закарпаття, що розташоване в самому центрі Європи, протягом XX ст. аж одинадцять разів змінювалися державна належність, адміністративно-правовий статус і територіально-політичний устрій цієї української землі.

Після початкового хаосу й невизначеності в Закарпатті відбувається помітне політичне піднесення. В процесі обговорення наболілих питань на численних мітингах викристалізовуються

дедалі чіткіші політичні орієнтації. Оскільки плебісцит чи референдум в Закарпатті у той час не проводився, то найбільш певним показником суспільної думки стосовно самовизначення й державності краю були резолюції, звернення й петиції різних народних (руських) рад. Вони масово створювалися на місцях наприкінці 1918 – на початку 1919 рр. як органи політичного життя різних прошарків населення краю, що висували злободенні соціальні та національно-культурні вимоги, у тому числі щодо державного статусу Закарпаття. Поступово ради перебирали на себе функції органів місцевого самоврядування і ставали реальною силою. Найбільш впливовими серед народних рад виявились Пряшівська, Хустська і Ужгородська. Але вони дотримувалися різних позицій щодо майбутнього краю.

Аналіз рішень і резолюцій народних рад на Закарпатті показує, що головний, визначальний напрям політичної орієнтації русинів-українців краю був проукраїнський. Єднання зі своїми братами-українцями по той бік Карпат, злуки з Україною (причому як з УНР у Києві, ЗУНР у Львові, так і з радянською Україною в Харкові) вимагали численні ради, починаючи зі Старолюбовнянської (пізніше – Пряшівської), що прийняла одне з перших таких рішень ще 8 листопада 1918 р. – «Маніфест до русинів Угорщини», і до історичної за своєю значущістю резолюції Всенародного з'їзду угорських русинів 21 січня 1919 р. у Хусті[1].

Це бажання закарпатців вийти зі складу Угорщини і возз'єднатися зі своїми братами-українцями по інший бік Карпат було природним, зумовленим етноісторичними й національно-культурними факторами. Зокрема, чітка проукраїнська орієнтація народних рад східного та південно-східного районів Закарпаття пояснюється відносною моноетнічністю русинсько-українського населення регіону, слабкістю тут угорської адміністрації та близькістю Галичини з розвинутим національно-визвольним рухом. До цього їх спонукали також й інші обставини. По-перше, важке соціально-економічне становище в краї (масове безробіття і злидні, безземелля і великі податки тощо), який протягом століть посідав останнє місце в економічному розвитку Угорщини і з якого, зокрема, чи не половина населення – понад 300 тис. – до Першої світової війни виїхала за океан у пошуках праці[2].

По-друге, повне політичне безправ'я: у Закарпатті не було жодної політичної партії чи організації, які б захищали права й інтереси, потреби корінного українського населення краю. Навіть більше, до 1918 р. цей регіон не мав визначених кордонів і власної офіційної назви. Були визначені лише жупи-комітати (їх було 9), у яких проживали «угорські рутени» чи «карпаторусини», як називалося місцеве населення в Угорщині.

По-третє, напередодні і під час Першої світової війни у Закарпатті відбувалася посилена мадяризація українського населення. Майже повністю була змадяризована інтелігенція, що складалася переважно із священиків, вчителів та дрібних службовців, були закриті школи з народною (українською) мовою навчання, заборонено руський алфавіт та календар, які нагадували б українцям про їх слов'янське походження, здійснювалася мадяризація назв міст і сіл, прізвищ корінних мешканців.

По-четверте, мобілізація угорцями чоловічого населення краю, репресії проти нього та активні воєнні дії в Карпатах під час війни вщент розорили Закарпаття.

І нарешті, наприкінці 1918 р. до Закарпаття повернулося понад 5 тис. закарпатців – військовослужбовців колишньої австро-угорської армії, що перебували в полоні

в Росії, зокрема в Україні. Вони стали свідками революційних подій і здебільшого були «пройняті більшовицькими ідеями». Колишні військовополонені активно включилися до суспільно-політичного життя краю, зокрема, були ініціаторами створення в селах і містах рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, що вимагали проведення революційних перетворень та возз'єднання Закарпаття з Україною і Росією, де «дають селянам панські й державні землі»[3].

Однак українська орієнтація не була єдиною в Закарпатті. Досить широкі верстви інтелігенції та переважно міського населення – угорців, євреїв, німців, змадяризованих русинів Ужгорода, Мукачева, Берегова – прагнули залишити Закарпаття у складі Угорщини. Тим більше, що у країні в результаті буржуазно-демократичної революції була повалена монархія і 16 листопада 1918 р. проголошена Угорська Народна Республіка. До влади прийшов ліберальний уряд на чолі з М.Карольї, програма якого передбачала «всім народам надати максимальну волю та права, але в єдиній Угорщині»[4]. Так, створена 6 листопада 1918 р. в Ужгороді так звана Рада угорських рутенів, до якої ввійшли переважно священики греко-католицької церкви та окремі представники інтелігенції (головою був обраний О.Сабов, секретарем – А.Волошин), ухвалила рішення про цілісність Угорщини і програму розвитку Закарпаття в її складі із забезпеченням прав «нашого угрорусского народа»[5].

Подібні рішення в листопаді-грудні 1918 . було схвалено на зборах у Мукачеві, Берегові, Вілоку та деяких інших населених пунктах Закарпаття. А в західних регіонах краю, зокрема на Свалявщині й особливо на Пряшівщині, було чимало тих, хто вимагав приєднання до Чехословаччини. Нарешті, були і такі політичні діячі (у східних районах краю), які доводили доцільність приєднання Закарпаття до Румунії або створення окремої держави русинів[6].

Не було єдності щодо долі Закарпаття і серед чисельної, особливо у США (близько 400 тис. осіб) карпаторуської еміграції, яка у 1918–1919 рр. виявила неабияку політичну активність і відіграла досить значну роль у вирішенні питання про державну належність і статус рідного краю. Зокрема, у середовищі закарпатської еміграції в США були досить впливові сили, які виступали за приєднання Закарпаття до Росії (меморандум «Руського конгресу», організованого представниками русофільських організацій Галичини, Буковини і Закарпаття в Нью-Йорку у липні 1917 р.) і лише жовтневий більшовицький переворот і вихід Росії зі світової війни зробили їх наміри примарними. Були прихильники возз'єднання Закарпаття з Україною, а також і ті, що обстоювали необхідність залишення Закарпаття у складі Угорщини на правах автономії (наприклад, русинська греко-католицька церква в США) чи створення незалежної держави[7].

На травень 1918 р. припадають перші контакти лідерів закарпатської еміграції з провідниками національно-визвольного руху чехів і словаків, зокрема з Т.Г.Масариком, який перебував тоді в США, і починає визрівати чехословацький варіант щодо майбутнього Закарпаття. Згодом прийняття підкарпатських русинів до «Демократичної унії Середньої Європи», утвореної в жовтні 1918 р. у Філадельфії, переговори керівників Американської народної ради угорських русинів з головою унії Т.Масариком і президентом США В.Вільсоном сприяли тому, що під час плебісциту, проведеного в США 13 листопада 1918 р., 67,2% представників закарпатської еміграції проголосували за приєднання Закарпаття до Чехословаччини на правах широкої автономії

(за об'єднання краю з Україною висловилося 28,5% делегатів, за його повну незалежність – 2,5%, а за залишення в складі Угорщини – лише 0,8%)[8].

Щоб зберегти у цій складній ситуації Закарпаття у складі Угорщини, уряд М.Каройї змушений був швидко реагувати на розвиток подій, а тому розгорнув пропагандистську кампанію з метою збереження цілісності Угорщини (проект «Придунайських об'єднаних держав» міністра з національних питань угорського уряду О.Ясі тощо). 9 грудня 1918 р. він опублікував указ про право всіх неугорських народів на самовизначення і, зокрема, призначив уродженця Закарпаття О.Сабова спеціальним міністром у справах русинів. Йому доручалося разом зі створеною в Будапешті проугорською Руською народною радою підготувати законопроект про автономію Закарпаття. Для обговорення й схвалення законопроекту про утворення в складі Угорщини нової адміністративної одиниці – Руської Країни 10 грудня в Будапешті було проведено спеціальну нараду. На неї прибуло майже 200 представників закарпатської інтелігенції (за деякими даними в нараді всього брало участь близько 500 делегатів, серед яких були професори університету, державні службовці, священики й вчителі)[9].

Це зібрання ще раз засвідчило розходження в поглядах і водночас зростання національної самосвідомості та активізацію політичних позицій передової інтелігенції Закарпаття. Більшість учасників наради (М.Андрашко, Ю.Бращайко, І.Гощук, А.Штефан та ін.) піддала критиці законопроект й вимагала його обговорення та вирішення долі рідного краю не в Будапешті, а в самому Закарпатті, зокрема, на народних зборах в Мукачеві або Хусті. Хоч угорський уряд і погодився на це, але під впливом посилення на той час антиугорських настроїв у закарпатському суспільстві, що засвідчили, між іншим, рішення про злуку з Україною народних зборів (рад) в Хусті, Свалявi, Мараморош-Сігеті та інших містах Закарпаття, 21 грудня 1918 р. видав «Народний Закон (№ X) про національну автономію русинів, що проживають в Угорщині»[10].

Цим законодавчим актом, що складався із 12 параграфів і набув чинності в день його опублікування – 25 грудня 1918 р., передбачалося створення з комітатів Мараморош, Угоча, Берег і Унг, заселених русинами, так званої автономної **Руської Країни** (щодо впорядкування території, заселеної також переважно русинами в жупах Земплин, Шарош, Абауй-Торна та Спіш, на яку претендувала Словаччина, то це питання залишалося відкритим до укладення загального миру)[11]. У законі підкреслювалося, що «Руській Нації, що живе в рамках Угорщині, належить повне право самоврядування в ділянках внутрішньої адміністрації, законодавства, публічного шкільництва й навчання, її народної культури, практикування і навчання релігії та вживання мови, і то так законодавча влада, як і виконавча, для яких є міродатні постанови, визначені в цьому законі»[12].

Декларувалося, що державні землі, шахти, ліси переходять у володіння законного представництва руської політичної нації, але залишаються власністю Угорщини. Закон визначив таку структуру законодавчих органів Руської Країни: верховна влада належить руським народним зборам, що обираються на підставі загального, таємного, рівного і прямого голосування. Спільні з Угорською Народною Республікою справи (закордонні, військові, фінансові, господарські, цивільно-громадянські й кримінально-правові тощо) вирішує угорський парламент, в якому мають бути представлені й депутати від Руської Країни. Виконавчими органами управління автономного краю стали

створені в Будапешті під керівництвом О.Сабова Міністерство для Руської Країни та Державне намісництво (адміністрація), очолюване губернатором. Ним був призначений адвокат А.Штефан. Адміністрація Руської Країни, місцем перебування якої стало Мукачево, знаходилася під наглядом і контролем міністерства в Будапешті. Органом законодавчої влади Руської Країни мав стати Руський народний сойм, який обирався шляхом загального, таємного, рівного й прямого голосування[13].

Утім, в умовах складних суспільно-політичних відносин в Угорщині повоєнного часу цей закон був реалізований лише частково. Зокрема, 5 лютого 1919 р. затверджено тимчасовий орган управління Руською Країною – Урядова рада із 42 представників чотирьох комітатів на чолі з О.Сабовим (його заступником став А.Штефан), а 4 березня проведені вибори до Народного сойму («Руського собору») – обрано 36 депутатів. На своєму першому засіданні 12 березня вони висунули вимогу: протягом восьми днів встановити кордони автономної одиниці – Руської Країни – і передати йому всю владу. Уряд М.Каройї не виконав цієї вимоги.

Закон № X УНР був, безперечно, кроком вперед у розвитку угорської державності – вперше за майже тисячолітній період співжиття угорців й русинів в одній державі де-юре надавалися автономні права закарпатським русинам-українцям. Однак автономія, переважно культурно-національна, що надавалася закарпатцям цим законом, була досить обмеженою. Адміністрація автономного краю знаходилася під постійним контролем міністра Руської Країни, що повинен був «керувати автономними справами» із Будапешта і був підзвітний уряду УНР, а більшість принципово важливих справ державного будівництва залишалася в компетенції угорських властей. Як зазначав один із учасників тих подій закарпатський дослідник І.Кондратович, «ся автономія була лиш на папері, бо мадяри в дійсності не хотіли видати власть (imperium) до рук руського міністра»[14]. Не була чітко визначена законом і територія Руської Країни як один із необхідних атрибутів державності. Міста Ужгород, Мукачево, Берегово, Мараморош-Сігет, Севлюш, а також Свалява та Солотвин, як і округи Берегівський, Севлюський та Тячівський, згідно з законом, і далі залишалися інтегральною частиною Угорщини і відповідно вилучалися з автономії. Отже, до автономної Руської Країни були включені лише чотири із восьми комітатів (жуп) Закарпаття, а вирішення долі інших територій відкладалося на потім.

Тому не дивно, що закон про автономію Закарпаття у складі Угорщини не мав підтримки у більшості населення краю, яке після багатовікового угорського поневолення втратило будь-яку довіру обіцянкам Будапешта. В містах і селах Закарпаття ширився рух за проведення революційних реформ у галузі сільського господарства і промисловості, за демократизацію суспільного життя і кардинальне вирішення питання про належність краю. Повсюдно лунали вимоги про приєднання Закарпаття до України[15].

У політичних подіях краю кінця 1918 – початку 1919 р. важливе місце посідає **Гуцульська республіка**, проголошена 8 січня 1919 р. в с. Ясіня, влада якої поширювалася на східні регіони Закарпаття. Серед населення цього гірського регіону, яке мало значно ширші зв'язки з Галичиною, ніж, приміром, з низинними районами Закарпаття, панували найбільш радикальні настрої і ще на початку листопада 1918 р. на загальних зборах була створена одна із наймасовіших й дійових рад – «Гуцульська народна рада» з центром у с. Ясіня. До її складу входило 46 членів, які представляли інтереси

різних груп гуцульського населення: близько 30 селян, 10 робітників, кілька осіб від інтелігенції. На чолі Української народної Ради в Ясіні стояли досвідчені політичні діячі краю С.Клочурак, Д.Нямещук, три брати Климпуші (Дмитро, Іван, Василь) та ін. Як вищий законодавчий орган Ясінська рада організовувала всі структури управління в селищі. Старостою було обрано Д.Іванюка, новим нотарем призначено М.Сабадюка. Було обрано виконавчий орган – Головну управу в складі 12 осіб, до якої входило кілька комісій для керівництва окремими галузями діяльності, проведено підготовчу роботу для впровадження аграрної реформи, налагодження контролю за виробництвом і т.д.

Цікаво, що вже на першому засіданні Гуцульська народна рада обрала делегацію закарпатських селян у складі Є.Пузи, І.Климпуша і С.Клочурака для поїздки до Станіславова і встановлення зв'язків із Західно-Українською Народною Республікою та переговорів про приєднання Закарпаття чи принаймні його східних районів до ЗУНР. Приймаючи делегацію від Ясінської ради, голова уряду ЗУНР С.Голубович підкреслив: «Ви є першими посланцями із-за Карпат…»[16]. Про успішність переговорів свідчить той факт, що вже тимчасовий Основний Закон ЗУНР від 13 листопада 1918 р., окреслюючи територію західноукраїнської держави, включив до неї і Закарпаття, а саме: «українські частини колишніх угорських комітатів Спиш, Шариш, Земплін, Унг, Берег, Угоч і Марамарош»[17]. Отже, де-юре Закарпаття ставало частиною ЗУНР, хоч фактично влада останньої не була поширена на територію краю.

Важливу роль у діяльності Ясінської народної ради та виконавчих органів влади відігравала створена переважно із колишніх військовополонених «Народна сторожа» на чолі з Степаном Клочураком. Вона фактично прибрала до своїх рук функції угорської армії та жандармерії, які займалися радше пограбуванням населення східних регіонів Закарпаття, ніж захистом його інтересів.

Отже, від початку свого існування Ясінська народна рада набувала рис, притаманних державній службі як у проведенні внутрішньої політики (реформи, постачання продуктами, організація відбудовчих робіт, народна сторожа), так і зовнішньої (зв'язки із ЗУНР і відкриття свого представництва в м. Станіславі, переговори з румунською і угорською владою щодо безпеки, статусу і перспектив розвитку регіону).

Угорська влада була занепокоєна активною діяльністю Ясінської народної ради і наприкінці грудня 1918 р. направила до Ясіня війська для «наведення порядку». Почалися розправи над мирними жителями, Рада була розпущена, фактично було введено надзвичайний стан. У відповідь на репресивні дії угорських властей населення озброювалось і у різдвяну ніч 1919 р. організувало повстання. На допомогу повстанцям із Коломиї прибуло кілька сот січових стрільців. Рішучими спільними діями повстанців і січовиків протягом кількох годин були роззброєні угорські вояки, жандармерія і прикордонники, захоплені приміщення сільської управи, жандармерії, пошта, залізнична станція. 8 січня 1919 р. на загальних зборах жителів Ясіня і навколишніх сіл було відновлено Українську Народну Раду, яка проголосила самостійну й незалежну Гуцульську республіку й у спеціальному зверненні закликала населення Закарпаття до збройного опору угорському пануванню. Це звернення закінчувалося словами: «Най живе один великий український народ від Тиси аж по Чорне море і гори Кавказ! Най живе і пишається наша велика одноцільна Українська Республіка!»[18].

Проголошення Гуцульської республіки, керівники якої вважали її складовою частиною ЗУНР, стало важливим етапом не лише в розвитку суспільно-політичного життя на Закарпатті, а й загальноукраїнського державотворчого процесу. Було обрано тимчасовий парламент республіки в складі 42 осіб на чолі з колишнім головою Ясінської народної ради С. Клочураком і уряд, що складався із 30 осіб. Влада Гуцульської республіки поширювалася порівняно на невеликий регіон – це села Ясіня – столиця новопроголошеної держави, Чорна Тиса, Лазещина, Стебний, Кервелів, Кваси, Білин, Богдан, Луга, Відричка, Розтоки та деякі ін. Селище Рахів і Трибушани стали буферною зоною між силами республіки і румунськими військами, які наступали на Закарпаття з півдня[19].

У своїй практичній діяльності уряд Гуцульської республіки багато в чому використовував досвід роботи Західно-Української Народної Республіки. Це виявлялося як у розбудові державної служби і проведенні реформ, так особливо в організації збройних сил на зразок галицьких січових стрільців. Зокрема, працівники різних служб нових органів влади, що протягом кількох днів повсюдно організовувалися, та особовий склад збройних сил – Народної оборони – присягалися на вірність Гуцульській республіці. Державною мовою стала українська. Хто зі службовців не володів українською мовою, а бажав продовжувати працювати, повинен був за певний час вивчити її.

З метою керівництва окремими ділянками у складі Народної ради було створено п'ять секцій: військова і зовнішніх зв'язків (керівник С.Клочурак-молодший), внутрішніх справ (староста села Д.Іванюк), харчова (Ю.Кабалюк), господарська (І.Тимчук), освіти і шкільна (І.Марусяк-Кузьмич)[20]. Керівництво республіки працювало досить організовано й компетентно. Вже з перших днів діяльності органи нової влади велику увагу приділяли організації постачання населення продовольчими товарами, зокрема хлібом. Було взято під контроль усі запаси, розроблено план поповнення товарів, велася боротьба зі спекуляцією, виявами бандитизму. Допомагав у цій справі й уряд ЗУНР: із Коломиї та Станіслава до Ясіня надходило борошно, цукор, нафта та інші товари. Уряд Гуцульської республіки створив спеціальні робітничі загони, які відбудовували мости, налагоджували транспортний рух, зв'язок тощо. З настанням весни основну увагу було приділено проведенню весняних робіт на полях, до яких залучалася і частина складу Народної оборони. З поля зору нових органів влади не випадали й такі питання, як організація охорони здоров'я, шкільництво, робота культосвітніх установ, які, зокрема, проводили агітацію за приєднання Закарпаття до України. З окупацією Мараморощини румунськими військами у травні 1919 р. Гуцульська республіка була ліквідована. Її керівництво звернулося до чехословацького уряду з проханням приєднати Мараморощину як частину Закарпаття до ЧСР, що й сталось у вересні 1920 р., коли цю територію зайняло чехословацьке військо й у ній було встановлено чехословацьку адміністрацію[21].

Слід наголосити: виникнення українських державних утворень – УНР, а згодом і ЗУНР, було тим зовнішнім чинником, що сприяв зростанню української національної свідомості серед закарпатців, підживлював українську політичну орієнтацію в краї. Українські політичні сили завжди наполягали на тому, що Закарпаття має входити до складу української держави. Це засвідчують, наприклад, документи, прийняті Українською Національною Радою у Львові 13 листопада 1918 р., а також політична, мо-

ральна й навіть військова допомога уряду ЗУНР українським силам Закарпаття. Зі свого боку представники УНР теж обстоювали історичне й природне право цього краю перебувати у складі української держави. Про це йшлося і на переговорах української делегації з Центральними державами у Брест-Литовську, і в історичному Акті про Злуку українських земель, і в дипломатичних нотах представників УНР учасникам Паризької мирної конференції[22].

Однак найвагомішим й історично зумовленим виявом національно-державницьких змагань корінного населення Закарпаття, його проукраїнських симпатій стали **Всенародні збори угорських русинів-українців**, що відбулися 21 січня 1919 р. в Хусті. Підготовка до їх скликання розпочалася після звернення Мараморош-Сігетської ради до інших народних рад Закарпаття 18 грудня 1918 р., в якому, зокрема, зазначалося: «Треба нам зійтися на великі збори до Хуста у вівторок, 21 січня 1919 рр. Там ми скажемо, з ким маємо жити. Запрошуємо на ті збори увесь руський народ. Просимо кожну сільську і кожну громадську Раду, щоб на ці збори вислала… своїх послів-делегатів, котрих народ обере… Обранці мають принести від сільської Ради посвідчення, що вони є послами… Це тут зробим – як маємо жити подумаєм, аби наші нащадки на нас не нарікали. Щоб ми славу і честь заслужили руським народом і перед усім світом. Покажім, що і ми такі люди, як другі! Самі будуймо свою майбутність!»[23]. У відповідь на це звернення, в якому пропонувалося від кожної тисячі жителів обирати одного делегата, повсюдно на Закарпатті наприкінці 1918 – на початку 1919 р. проходили збори. На них обиралися делегати на з'їзд у Хусті з настановою вимагати приєднання краю до України.

Незважаючи на різні труднощі як воєнно-політичного, так і економічного характеру, на 21 січня 1919 р. до Хуста прибуло 420 осіб, делегованих від 175 (з понад 400) населених пунктів Мараморошського, Березького, Угочанського та Ужанського комітатів Закарпаття, а також близько тисячі гостей з навколишніх сіл. Отже, якщо ці збори в Хусті й не були справді всенародними (адже делегати представляли лише частину населення Закарпаття – переважно його центральні та східні райони), все ж безперечним є факт, що вони стали найбільш представницьким політичним форумом закарпатців у доленосний для їхнього краю час[24].

Доступні джерела, насамперед спогади учасників тих подій, свідчать, що на зборах панували урочиста обстановка й одностайність настроїв їх учасників. Так, один з очевидців згадує: «Голова зборів, доктор Михайло Бращайко (адвокат з Рахова, голова Хустської Народної Ради. – *Авт.*)… запитав народ: Куди ми хочемо прилучитися? До Угорщини? Чи, може, до Чехо-Словаччини? Чи до України? – До України! – закричали делегати»[25]. Практично кожен, хто виступав, рішуче вимагав возз'єднання Закарпаття з Україною.

У зв'язку з цим слід зазначити, що для переважної більшості закарпатців Україна з її столицею – древнім Києвом – була державою, де споконвіку жили їхні брати. Один із активних учасників тих подій у Закарпатті А.Штефан у своїх спогадах з цього приводу писав: «Київ – святість, про яку не вільно було голосно говорити, хіба в чотири очі з Богом. Київ – це таїна, недосяжна, незрозуміла, але наша. Тайна, схована в глибині душі, щоб не знайшла її профанна цікавість. Ця тайна довго-довго дозрівала в душах. І коли дозріла – стала словом. Могутнім словом. Воно потрясло всією Карпатською Україною. Було це 21 січня 1919 року в Хусті»[26].

Історична за своїм значенням резолюція Хустського з'їзду була прийнята одноголосно і складалася, як свідчить наведений без скорочень дослідниками Закарпаття лише в останні роки «Протокол всенародних зборів угро-руського народу», з семи пунктів:

«I. Всенародні збори угорських русинів-українців з дня 21-го януара 1919 року висказують з'єднати всіх русинів-українців з комітатів Мараморош, Угоча, Берег, Унг, Земплин, Шариш, Спіш і Абауй-Торна і прилучення русинами-українцями заселених земель до Соборної України, просячи, щоби нова держава при виконуванню (переведенню) сеї злуки узгляднила особливе (окремішнє) положення угорських русинів-українців. Для того Всенародні збори заявляють, що русько-український нарід Угорщини X (десятий) закон про Руську Країну, даний в Будапешті з року 1918-го, не признають законом, бо повстав без його волі і без заступництва народу.

II. З огляду на повисше рішення постановляють збори, що руський народ не пішле послів своїх до угорського парламенту.

III. Всенародні збори просять, щоби українські війська засіли землі, заселені русинами-українцями на Угорщині, і щоби засмотрили населення, живуче серед тяжких харчових відносин, поживою.

IV. Всенародні збори витають всі визволені народи австро-угорської монархії: Чехословаків, Югославян, Румунів, Поляків і Німців.

V. Дальше витають збори мадярське народне правительство на демократичних основах, що признало право самоозначення (саморозпорядження) народів і не уживало ніяких насильств проти політичного організовання єго правдивої волі.

VI. Дальше висказують збори подяку всім державам Антанти і їх союзникам, що боронили демократичний їх рух і вибороли пригнобленим народам свободу і просять, щоби помогли здійснити ухвалу Всенародних зборів.

VII. Народні збори вибирають для ведення справ русько-українську народню Центральну Раду із сто членів і уповномочують її заступати русинів на Угорщині все і всюди де сього потрібно проти інших народів і зробити все, що каждого часу в інтересі русько-українського народу уважає за потрібне…

По сему одноголосно вибрано Центральну Народну Раду. Председатель: Др Михайло Бращайко. Заступники пред. Еміліян Невицький, духовник з Уяку (Шаріш), Євген Пуза, сотник із Ізи і Іван Волощук, господар з Нанкова»[27].

На Всенародних зборах у Хусті була сформована делегація у складі Є.Пузи, І.Климпуша і С.Клочурака для ознайомлення української влади в Києві з волевиявленням закарпатців. Утім, делегація змогла дістатися лише до Станіславова, де була прийнята головою Національної Ради ЗУНР Є. Петрушевичем, якому від імені закарпатських українців було передано «їхню тверду волю приєднати до України землю, на якій вони споконвіку живуть, як невід'ємну частку України»[28].

За деякими даними, про рішення Хустського з'їзду було повідомлено і Київ, зокрема телеграмою від Ю.Бращайка, і навіть владу радянської України в Харкові[29]. Так чи інакше, але наступного після Хустських зборів дня, 22 січня 1919 р., на Соборній площі в Києві, де відбувався історичний акт Злуки, було проголошено Універсал Директорії Української Народної Республіки про об'єднання українських земель, в якому зазначалося: «Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Народна Республіка (Галичина, Буковина й Угор-

ська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна. Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умирали кращі сини України…»[30]. Проте цим історичним рішенням українського народу не судилося тоді втілитися в життя: доля Закарпаття, зокрема, була вирішена за його межами і вирішальний вплив на це мали зовнішні, геополітичні чинники.

Після Першої світової війни проблема Закарпаття, як вже зазначалося, набула досить широкого міжнародного звучання: чимало держав, таких як Угорщина і Чехословаччина, а також Румунія і Польща, не говорячи вже про Україну, претендували на присутність у цьому важливому геополітичному регіоні й були зацікавлені у вирішенні питання про державну належність Закарпаття згідно із своїми уявленнями про післявоєнний устрій Європи і власними національними інтересами. Зрозуміло, перші ролі у розв'язанні цього питання, як і у формуванні нового післявоєнного устрою цілої Європи, відігравали держави переможної Антанти, якими 18 січня 1919 р. в Парижі була скликана конференція для вироблення мирних договорів із переможеними країнами.

Щодо долі Закарпаття, то серед паризьких миротворців, не в останню чергу завдяки активній дипломатичній діяльності чехословацької делегації, а також з геополітичних міркувань – максимального звуження кордонів Росії і Німеччини, вже з самого початку роботи конференції утвердилася спільна думка – Закарпаття має стати частиною новоутвореної Чехословацької республіки. За згодою держав Антанти чехословацькі війська вже 12 січня 1919 р. зайняли західні регіони краю – до річки Уж, включаючи й м. Ужгород. Румунські власті, своєю чергою, протягом січня-березня 1919 р. самовільно окупували східні райони Закарпаття у верхів'ях річки Тиси, мотивуючи це тим, що там проживає більшість румун, які бажають жити в складі Румунії.

У цій важкій воєнно-політичній ситуації й у самому Закарпатті посилюється прочехословацька орієнтація щодо подальшої долі краю. 7 січня 1919 р. спочатку частина Пряшівської народної ради на чолі з А.Бескидом висловилася за злуку з ЧСР. Незабаром його було включено до складу офіційної чехословацької делегації на Паризькій мирній конференції, до якої, крім прем'єр-міністра ЧСР К.Крамаржа та міністра закордонних справ Е.Бенеша, увійшли також керівники Американської ради угорських русинів Г.Жаткович і І.Гардош[31]. Наприкінці січня 1919 р. до Ужгорода прибули представники президента ЧСР капітани Ф.Пісецький і В.Вака, які проінформували діячів Ужгородської народної ради про діяльність Т.Масарика в США, його переговори з керівниками закарпатської еміграції та рішення американських русинів про приєднання Закарпаття до Чехословаччини. Після цього Ужгородська народна рада теж ухвалила рішення, що «на основі адміністративної, культурної і господарської автономії готова приєднати Угорську Русь до Чехословацької республіки». А на початку березня 1919 р. вже Жаткович і Гардош, які, за рекомендації Т.Масарика, прибули до Закарпаття, докладно інформують членів Ужгородської народної ради про хід обговорення питання про Закарпаття у США і на Паризькій мирній конференції та закликають закарпатців підтримати рішення американських русинів про приєднання Закарпаття до Чехословаччини[32].

Утім, 5 лютого 1919 р. справа Закарпаття була подана урядом Чехословацької республіки Високій Раді Паризької мирної конференції. Зокрема, Е.Бенеш, подаючи позицію чехословацької сторони, твердив у своїй промові, що карпаторусини не хочуть угорської влади і пропонують створити тісну федерацію з ЧСР, додаючи, що

йдеться про понад 450 тис. людей, яких не можна залишити на ласку угорцям. «Велика трійка» – керівники США В.Вільсон, Великої Британії Д.Ллойд-Джордж і Франції Ж.Клемансо, заслухавши виступи представників чехословацької та інших делегацій новоутворених держав, що зводилися в основному до територіальних проблем і нових післявоєнних кордонів, вирішила створити окремі комісії для кожної з країн. Комісію з кордонів Чехословаччини очолив представник Франції Ж.Камбон.

На розгляд комісії був поданий підготовлений чехословацькою делегацією спеціальний меморандум (№ 6) щодо угорських русинів, в якому пропонувалося прилучити їх територію до Чехословаччини на засадах автономії. В ньому, зокрема, зазначалося, що ця територія (Закарпаття) ніколи не належала до чехословацького регіону, проте її неможливо приєднати ані до Росії, ані до України через складну політичну ситуацію в цих країнах. До того ж наголошувалося на особливому геополітичному становищі майбутньої держави в Центральній Європі, з території якої, в разі приєднання Закарпаття, можна «здійснювати безпосередній вплив на Австрію, Угорщину, Італію та Польщу, а тим самим – на Росію і Україну» і підкреслювалося значення Чехословаччини в блокуванні більшовицької загрози зі Сходу. Меморандум закінчувався заявою, що територію, про яку йдеться, потрібно прилучити до Чехословаччини, тому що «залишити карпаторусинів під угорською домінацією… суперечило б усім принципам справедливості і демократії, за що ведено теперішню війну»[33]. При цьому чехословацька сторона посилалася на документи «народного волевиявлення» закарпатських русинів-українців – результати плебісциту серед карпаторусинів у США, рішення Свалявської, Пряшівської та Ужгородської народних рад про злуку Закарпаття з ЧСР. Водночас активну діяльність на Паризькій мирній конференції розгорнула делегація американських русинів на чолі з Г.Жатковичем, яка мала зустрічі з членами американської і французької делегацій, обговорюючи з ними своє бачення щодо умов приєднання Закарпаття до ЧСР[34].

На остаточне вирішення питання про долю Закарпаття вплинули і події в Угорщині, де внаслідок політичної кризи і мирної соціалістичної революції 21 березня 1919 р. було проголошено Угорську радянську республіку. Упродовж кількох днів влада новопризначеного уряду соціал-демократів і комуністів, що об'єдналися в єдину соціалістичну партію Угорщини на принципах марксизму, – так звана диктатура пролетаріату на зразок більшовицьких порядків у Росії – була встановлена по всій країні, в тому числі й у Закарпатті, за винятком територій, окупованих військами Чехословаччини й Румунії. Масово створювалися «революційні органи влади» – сільські, міські, районні та жупні (пізніше окружні) Ради робітників, солдатів і селян та їхні виконавчі органи – директоріуми у складі 3-5 осіб, депутати яких приступили до виконання своїх функцій. Зокрема, на Закарпатті було створено чотири жупні директоріуми – Березький (Берегово), Угочанський (Севлюш), Мараморoський (Хуст) та Ужанський (Чоп), які перебрали на себе всю повноту влади. Наприклад, членами директоріуму Угочанської жупи були призначені М.Чорбан, М.Фегер і О.Розінгер, а до складу директоріуму Ужанської жупи ввійшли І.Шюте, Я.Юска і М.Балаж[35].

31 березня 1919 р. урядом була прийнята постанова про структуру органів влади і проведення перевиборів Рад, а 2 квітня Революційна урядова рада Угорщини прийняла тимчасову Конституцію, яка проголосила вищим законодавчим органом країни Всеугорський з'їзд рад, встановила загальне і вільне виборче право для трудя-

щих віком від 18 років, за винятком так званих експлуататорських верств населення. У Конституції Угорської Комуни, затвердженій І Всеугорським з'їздом рад, підкреслювалося, що Угорська радянська республіка є вільним союзом вільних народів, яка «не визнає расових і національних відмінностей, не терпить жодного пригноблення національних меншостей і обмеження їх в справі вживання своєї мови»[36].

У складі Угорської радянської республіки Закарпаття одержало територіальну крайову автономію: створювалась нова адміністративна одиниця – **Руська Країна**, до якої повинні були увійти райони з русинським населенням Мараморошського, Угочанського, Березького, Ужанського, Земплинського та Шариського комітатів (останні дві були зайняті чехословацькими військами). Проект Конституції Руської Країни, опублікований 12 квітня 1919 р. в газеті «Руська правда», виходив з того, що Руська Країна є «самостійний Країнський Союз», який на федеративній основі входить до Радянської Республіки». Столицею Руської Країни проголошувалося Мукачево, народним комісаром у справах Руської Країни з резиденцією в Будапешті угорським урядом був призначений адвокат А.Штефан (колишній губернатор Закарпаття часів УНР), який мав свого заступника – політичного уповноваженого у Мукачеві адвоката Й.Камінського. За розпорядженням русинського народного комісаріату від 5 квітня 1919 р. на території Руської Країни замість жупних рад обиралися окружні Ради робітників, солдатів і селян. Кожна окружна рада повинна була обрати 12 членів на крайовий з'їзд Рад (губерніальний сейм) Руської Країни, а також 6 делегатів на І Всеугорський з'їзд Рад. Передбачалось створити три «русинські» окружні Ради: Березьку (з центром у Мукачеві), Мараморошьку (Хуст) і Ужанську (Середнє)[37].

Вибори до сільських, міських, районних і окружних рад, їх виконавчих органів і делегатів на І Всеугорський з'їзд рад були проведені в Закарпатті 7-14 квітня 1919 р. У ході виборів за радянську владу в Закарпатті, як і загалом по Угорщині, проголосувала більшість населення. До складу рад обиралися робітники, селяни, солдати, дрібні торгівці, ремісники, службовці, але так звані пролетарські елементи становили в соціальному плані абсолютну більшість. 7 квітня, наприклад, у с. Чорний Ардів відкритим голосуванням до сільської Ради було обрано 17 осіб, серед яких: 11 селян, коваль, солдат-інвалід, 2 ремісники і 2 службовці. В більшості випадків вибори рад, зокрема виконкомів та директоріумів, відбувались таємним голосуванням за значної активності місцевих жителів. Так, до виконавчого комітету Березької окружної ради 14 квітня був обраний 21 депутат. Характерним було те, що в числі обраних до місцевих рад було чимало колишніх делегатів Всенародних зборів у Хусті (січень 1919 р.), зокрема І.Ловга, І.Кополович, І.Мелень, С.Дукай, І.Метеньканич, М.Радь, А.Гецко, І.Федько, В.Дулкай та ін.[38]

Прискорене створення системи рад в Угорщині, а також на Закарпатті було свідченням руйнування старого державного апарату і політичної реорганізації всієї країни. Спеціальним декретом нова влада скасувала старі слідчі та судові органи, тобто «буржуазний суд» з усіма його юридичними атрибутами, а на їх місце призначила революційні трибунали, що розгорнули каральну й репресивну діяльність серед населення за політичні (контрреволюційні) дії та карні злочини. Зокрема, 30 березня 1919 р. за наказом наркома юстиції почали діяти ревтрибунали в Берегові, Мукачеві, Хусті, Севлюші. До їхнього складу входили голова, два члени, уповноважений з обвинувачення (прокурор) і секретар. Найчастіше членами трибуналів були робітники

і колишні військовополонені. Разом із тим слід зазначити, що в Закарпатті не було масових репресій. Функції піджупних і районних управлінь, міських магістратів, сільських управ і нотарів часів Угорської Народної Республіки повністю або частково перейшли до рад та їхніх виконавчих органів. Утім, радянська влада на Закарпатті, як і в Угорщині загалом, залишила на старих місцях більшість державних службовців рядового і середнього рангу. Щоправда, кожний із них давав урочисту обіцянку, в якій говорилося: «Я, нижчепідписаний, моєю робітничою совістю і чесністю присягаю, що вказівки директоріуму і народного комісара чесно виконуватиму, владу диктатури пролетаріату вважаю для себе обов'язковою і в її інтересах чесно виконуватиму свій обов'язок»[39].

Серед окремих соціально-економічних і культурних перетворень радянської влади слід зазначити націоналізацію промислових, транспортних та інших підприємств, де працювало понад 20 робітників, а також торговельних закладів з понад 10 працюючими, банків та інших фінансових установ. Було встановлено для дорослих восьмигодинний, а для підлітків – шестигодинний робочий день, підвищено зарплату на 25-60%, запроваджено щорічні відпустки з повним збереженням заробітної плати. 3 квітня 1919 р. Революційна урядова рада прийняла декрет про націоналізацію поміщицьких землеволодінь, згідно з яким землю відібрали в тих, хто її ніколи не обробляв, і передали організованим на місцях сільськогосподарським кооперативам. Націоналізацію великого землеволодіння на місцях проводили створені в селах комітети землевпорядкування та забезпечення виробництва. Щоправда, на Закарпатті був створений лише один кооператив – у с. Великі Береги. А значна частина сільської бідноти з розчаруванням зустріла той факт, що уряд не наділив її землею і зволікав з наділенням селян пасовищами. Тому сільські ради часто з власної ініціативи захоплювали їх, а також рішуче обмежували і церковне землеволодіння.

Для розв'язання національного питання революційний угорський уряд створив у Будапешті спеціальну комісію за участі представників центральної і місцевої влади, яка, зокрема, проголосила русинську (українську) мову офіційною мовою Закарпаття. В краї були націоналізовані всі навчальні заклади. Навчання в школах почало проводитися рідною мовою, створювалися спеціальні початкові школи для ліквідації неписьменності. Були зроблені перші кроки в галузі покращення охорони здоров'я трудового населення тощо.

Разом з тим з часом радянська влада дедалі більше набувала диктаторських рис, що призводило до антикомуністичних виступів, зокрема 22 квітня в Мукачеві та Берегові. Невдовзі радянська влада на Закарпатті була ліквідована. Вона проіснувала лише 40 днів (від 21 березня до 29 квітня 1919 р.), а в Угорщині – 133 дні. Країни Антанти, стурбовані поширенням комуністичних ідей і революції, спрямували проти Угорщини війська союзних держав. Зокрема, 16 квітня 1919 р. румунські, а 23 квітня і чехословацькі війська почали займати опорні пункти в Закарпатті. На початку травня ними була окупована вся територія краю. А 19 червня 1919 р. більшість делегатів обраного з'їзду Рад Угорщини прийняла ультиматум Клемансо про відведення угорських революційних військ – Червоної армії «за призначені Угорщині кордони»[40].

Бурхливий розвиток воєнно-політичних подій у Центральній і Східній Європі та фактичне завершення процесу розгляду питання про Закарпаття на Паризькій мирній конференції (вже 9 квітня 1919 р. Бенеш телеграфував з Парижа президенту

ЧСР Т.Масарику про рішення Ради Чотирьох – керівного органу конференції: «…русинський край присуджений нам. Деталі повідомлю пізніше. Все ще неофіційно»[41]), змусили об'єднатись усі політичні угруповання краю і нарешті визначитися щодо його майбутнього, чому сприяв і приїзд до Ужгорода Г.Жатковича. 8 травня 1919 р. в Ужгороді зібралися представники трьох найвпливовіших в Закарпатті народних рад – Пряшівської, Ужгородської і Хустської (близько 200 делегатів), які об'єдналися в Центральну руську народну раду (голова – А.Бескид, заступники голови – А.Волошин, М.Бращайко, М.Стрипський) і одностайно прийняли резолюцію про підтримку рішення Американської народної ради угро-русинів про об'єднання з чехо-словацьким народом на основі повної національної автономії. «Подкарпатские русини, – зазначалося в резолюції, – як автономна единиця самовольно приключаються до Чехословацької республіки с тем, что руська автономна краина в заграничных, военных и финансовых делах спольно управлялася, а в прочих делах управляє собой самостойно, своими урядами и своим сеймом. Требуем, чтобы до территории сиеи краины принадлежали и западные жупи»[42].

На наступних засіданнях ЦРНР обговорювалися питання про статус і кордони Закарпаття у складі Чехословаччини, а також було вирішено рекомендувати громадянина США Г.Жатковича на посаду «повноважного міністра штату». Ці вимоги були викладені у спеціальному меморандумі – «Протоколі», який 20 травня 1919 р. делегація ЦРНР у складі 112 осіб в урочистій обстановці передала в Празі президентові ЧСР Т.Масарику. При цьому вітальні промови виголосили А.Бескид, Г.Жаткович, А.Волошин, а також Томаш Г.Масарик, який російською мовою висловив радість у зв'язку з добровільним приєднанням Закарпаття до ЧСР і, між іншим, заявив: «Ви, русини, стільки прав будете мати, скільки виборете для себе»[43]. Згадуючи цю подію, Августин Волошин у своїх спогадах писав: «Было то событіе не лиш исторично-важное, но и щиротеплое, братское! Золота Прага торжественно привитала русинов, щиро погостила и мы з надеею на лепшу будучность вернулися до дому»[44].

Нарешті, приєднання Закарпаття до Чехословацької республіки набуло міжнародно-правового оформлення на Паризькій мирній конференції Сен-Жерменським договором з Австрією від 10 вересня 1919 р. Згідно зі статтями 10-13 цього договору Чехословаччина зобов'язувалася «встановити територію русинів на південь від Карпат у кордонах, визначених головними союзниками і дружніми державами, як автономну одиницю в рамках Чехословацької держави з найвищим ступенем самоуправи, який тільки можливий при збереженні єдності Чехословацької держави»[45]. Входження Закарпаття до складу Чехословаччини було підтверджено й спеціальним параграфом (48) Тріанонського мирного договору з Угорщиною від 4 червня 1920 р., де зазначалося: «Угорщина визнає, як уже були вирішили держави, союзні і об'єднані, повну незалежність Чехословацької держави, до неї ж включено автономну територію Південнокарпатських русинів»[46].

Слід зазначити, що до складу цього автономного утворення була включена не вся територія історичного Закарпаття. Згідно зі Сен-Жерменським мирним договором, західна частина Закарпаття (Пряшівщина) увійшла до складу Словаччини, а згідно із Тріанонським договором Марамароський комітат був розділений між Чехословаччиною і Румунією по річці Тиса – до останньої відійшло 2/5 території комітату з 14 русинсько-українськими селами[47].

У зв'язку з цим цілком природно постає питання, наскільки правомірним та історично зумовленим було рішення про приєднання Закарпаття до Чехословаччини, чи було воно добровільним, демократичним вирішенням долі краю, чи відповідало воно справжнім інтересам, національно-державницьким прагненням його корінного населення?

Зазначимо, що окремі дослідники, насамперед представники радянської історіографії, а також деякі автори з української діаспори (Ю.Химинець) і більшість угорських істориків дотримуються того погляду, що Закарпаття було окуповане Чехословаччиною за згодою країн Антанти, інші – як активні учасники тих подій (Т.Масарик, Е.Бенеш, Г.Жаткович, А.Волошин), так і сучасні вчені (О.Субтельний, окремі чеські автори) – наголошують на добровільному приєднанні Закарпаття до ЧСР. Є й дещо відмінні думки з цього питання. Зокрема, словацький учений І.Ванат пише, що «Чехословаччина придбала Закарпаття дипломатичним шляхом», а його братиславський колега М.Барновський доводить, що «включення Підкарпатської Русі до нового державного утворення Чехо-Словаччини не було наслідком якої-небудь довгочасної програмної мети національно-визвольного руху, але результатом міжнародних змін».

Немає одностайності щодо цього питання й серед науковців Закарпаття. Наприклад, якщо професор Ужгородського університету М.Болдижар уважає, що «Закарпаття ввійшло до складу Чехословаччини на найдемократичніших засадах», а професор І.Поп переконаний, що «входження до складу Чехословацької республіки на правах автономного краю стало для Закарпаття оптимальним варіантом», то їхні колеги І.Король, Ю.Баб'як і Ю.Бисага стверджують, що «включення Закарпаття на основі Сен-Жерменського договору від 10 вересня 1919 р. до складу Чехо-Словаччини означало автоматичне позбавлення краю історичного права на національний суверенітет і державно-правове самовизначення»[48].

На наш погляд, оцінюючи характер процесу входження Закарпаття до ЧСР, слід зазначити, що воно було здійснено без участі широких народних мас краю і не відбивало історичних прагнень значної більшості закарпатських русинів-українців з'єднатися з Україною, тобто воно не було насправді добровільним. По-перше, делегати від карпаторусинської еміграції в США, що проголосували під час плебісциту 13 листопада 1918 р. за приєднання Закарпаття до Чехословаччини і на рішення яких у першу чергу посилалися чехословацькі дипломати в Парижі, висловлювали позицію лише близько 10% американських русинів; по-друге, Центральна Руська Народна Рада, яка 8 травня 1919 р. підтримала таке рішення земляків-русинів у США, складалася з представників тільки трьох, нехай і впливових, рад, не обиралася всенародно і, отже, не могла репрезентувати все населення Закарпаття; по-третє, на її рішення не могла не вплинути присутність в Ужгороді чехословацьких окупаційних військ, годі ж казати й про те, що на той час доля краю на користь Чехословаччини була вже практично вирішена у Парижі.

Приєднання Закарпаття до ЧСР сталося внаслідок збігу низки обставин, насамперед міжнародних, серед яких найважливішими були: поразка у війні і розпад Австро-Угорщини та загальноєвропейський негативізм у ставленні до Відня і Будапешта, перемога більшовицької революції в Росії, невдачі українського державотворення, а також неспроможність українських держав – ЗУНР і УНР – відстояти рішення українців Закарпаття про злуку з Соборною Україною і, нарешті, прочехословацька

орієнтація в цьому питанні країн Антанти, особливо Франції, яка влаштовувала практично всіх учасників Паризької мирної конференції і була підтримана ними з геополітичних міркувань (концепція Малої Антанти тощо).

Однак загалом, з урахуванням усіх тодішніх обставин, можливостей і альтернатив історичного розвитку, слід визнати, що об'єднання закарпатських русинів-українців з сусідніми слов'янськими народами – словаками і чехами – у складі новоутвореної, чи не найдемократичнішої на той час в Європі Чехословацької республіки, яка до того ж обіцяла закарпатцям надати гарантовані державами-переможцями широкі автономні права (тобто закарпатські русини-українці, єдині з національних меншин ЧСР, ставали її державотворчим елементом), було єдиним реальним і водночас оптимальним варіантом, позаяк відкривало нові можливості для соціально-економічного й національно-культурного розвитку одного з найвідсталіших на початку XX ст. регіонів Європи.

2. Державно-правове становище Підкарпатської Русі в Чехословацькій республіці

Приєднанням Закарпаття до Чехословацької республіки у 1919 р. було покладено початок новому, багато в чому суперечливому, але важливому і загалом значно позитивнішому порівняно з минулими етапові в розвитку цього самобутнього українського краю.

Щоправда, ще і сьогодні цей невеликий період в багатовіковій історії Закарпаття оцінюється по-різному: від тверджень деяких сучасних чеських авторів, що «перша Чехословацька республіка знаменувала для Підкарпатської Русі період громадянської свободи, гарантувала національний розвиток, почали вирішуватися економічні проблеми, нагромаджені в австро-угорському минулому» і що «протягом 20 років пережила ця територія найбільший національний, культурний і, нарешті, й економічний розквіт за всю свою історію» і до висновків окремих українських дослідників про те, що чехословацький уряд повністю ігнорував міжнародні зобов'язання, свої обіцянки та національні і соціальні інтереси закарпатців, ставився до Закарпаття як до колоніальної провінції, безжалісно експлуатуючи природні ресурси й населення краю, проводячи щодо нього, як і його попередниця – угорська влада, денаціоналізаторську політику.

Між цими діаметрально протилежними твердженнями є й досить розважливі судження, насамперед вчених з української діаспори, які, на нашу думку, більше відповідають реальній ситуації у міжвоєнному Закарпатті. Зокрема, оцінюючи майже 20-річний період перебування Закарпаття в складі Чехословаччини, більшість дослідників переконана, що, наприклад, «хоч як важко йшло життя на Підкарпатській Русі (під такою назвою Закарпаття увійшло до складу ЧСР. – *Авт.*) під управою чеської бюрократії, та все ж воно розвивалося під кожним оглядом краще, як за Мадярів» (В.Пачовський), «що включення Закарпаття в рамки ЧСР – це була, безперечно, зміна на краще» (П.Стерчо), що «доля українців Закарпаття в цей час значно поліпшилася», тому що «чехи дозволили карпатоукраїнцям більшу міру політичної та культурної са-

мореалізації, ніж вони будь-коли мали», а «чеський уряд у свої населені українцями території вкладав більше коштів, ніж вилучав» (О.Субтельний), що «чеське панування на Закарпатті позначилося рядом реформ, більшість яких мала позитивні наслідки» (В.Маркусь), що «в умовах демократичного режиму Чехословацької республіки "Підкарпатська Русь"… прискореним темпом проходила початковий етап буржуазно-демократичного розвитку, доганяючи центральну частину регіону і наближаючись до західних зразків культури й організації суспільства» (І.Поп)[49].

Утім, уже сам процес визначення головних напрямів, пріоритетів, форм, методів і навіть мети й ідейних засад чехословацької політики щодо Закарпаття був дуже складним і суперечливим. Як свідчать численні документи, ці питання неодноразово обговорювалися й гостро дискутувались і в уряді, і в парламенті, і в керівництві різних політичних партій та блоків і в оточенні президента ЧСР. І це зрозуміло, адже спадщина після багатовікового угорського панування на цій землі і Першої світової війни дісталася Чехословацькій республіці досить жалюгідна: до її складу відійшла «територія із багатонаціональним, соціально слабо структурованим, політично нерозвиненим і національно недоконституйованим суспільством, якому треба було пройти антипатріархальну революцію, зробити господарство закарпатського селянина товарним, втягнути його в систему економічного самозахисту від докапіталістичних форм фінансового визиску, лихварства, що поставили в кінці XIX ст. закарпатське село на коліна…»[50]. Отже, з включенням Закарпаття до складу ЧСР перед молодою державою постало нове додаткове завдання, яке розглядалося її керівниками як сукупність політичної, адміністративної, господарської і культурної проблем приєднаного краю.

Про те, що правлячі кола Чехословацької республіки були загалом добре обізнані з цими проблемами і зацікавленими в їх розв'язанні, свідчить, зокрема, промова в Ужгородському жупанаті президента країни Т.Г.Масарика під час його відвідин Закарпаття 23 вересні 1921 р. «Задовго ще до війни я уважно стежив за вашими справами, – говорив президент ЧСР. – …Люд Підкарпатської Русі був дуже довго політично і суспільно утискуваний, а духовно просто закріпачений. Через це сталося так, що між людом і так званою інтелігенцією постала глибока прірва. Ваша інтелігенція має тепер спеціальне і тяжке завдання. Інтелігенція без духовного зв'язку з людом, без національного коріння легко розпадається на численні, що ворогують між собою, партії і фракції, з яких кожна має мету, зовсім не зрозумілу для люду. Цьому мусимо запобігти. Культурне і господарське піднесення руського люду є через це таким нагальним завданням. Відчувається потреба інтенсивної праці шкільної, виховної, гігієнічної і народногосподарської. Політична автономія Підкарпатської Русі забезпечена мировою угодою і конституцією. Я бажаю, щоб найширші верстви якнайшвидше змогли брати участь в адміністрації. Але автономія цілої країни не повинна бути пануванням одного напряму. Я апелюю до руської інтелігенції, щоб вона енергійно взялася за своє тяжке і почесне завдання для добра люду. Будьте ж усі переконані, що я щиро зацікавлений у добробуті Підкарпатської Русі та її люду»[51].

Серед ключових проблем, пов'язаних із входженням Закарпаття до складу Чехословацької республіки, було визначення його територіально-адміністративних меж та обсягу обіцяної автономії, створення автономних органів управління. Зокрема, територіальна невизначеність меж «території русинів на південь від Карпат» суперечила умовам Сен-Жерменського договору і стала одним із приводів для зволікання

з виконанням керівництвом Чехословацької республіки взятих на себе зобов'язань щодо надання краю автономії.

Питання визначення кордонів Закарпаття, насамперед зі Словаччиною, неодноразово обговорювалися як в урядових колах і парламенті ЧСР, так і на міжнародному рівні, у тому числі й за участі представників закарпатського національно-визвольного руху. Наприклад, 29 липня 1919 р. в Парижі відбулася нарада президента Чехословаччини Т.Масарика, міністра внутрішніх справ А.Швегли та представника закарпатців Г.Жатковича, де обговорювалися основні принципи встановлення закарпатсько-словацького кордону й організаційна структура адміністрації автономії. Територіально до складу Підкарпатської Русі мали увійти Старолюбовнянський округ, північна частина Шариської та Земплинської і майже вся територія Ужанської жуп. Інша частина території, на яку претендували закарпатці і яка була визнана спірною, за загальною згодою сторін вважалася тимчасово нейтральною і повинна була управлятися центральними органами ЧСР. Через дев'ять місяців на спірних землях передбачалося провести перепис населення під контролем змішаної словацько-української комісії, який став би підставою для розв'язання питань кордонів. Втім ця домовленість не була реалізована[52].

Складність встановлення українсько-словацького кордону була пов'язана з тим, що внаслідок мадяризації краю національна свідомість русинсько-українського і словацького населення була надзвичайно низькою. Однією з головних ознак, що відрізняла русинів (українців) від словаків, була належність перших до греко-католицької церкви, а останніх – переважно до римо-католицького та протестантських віросповідань. У північних округах Земплинської, Шариської та Спаської жуп кількісно переважали русини, а у південних – словаки. Частина греко-католиків (русинів) в умовах співжиття з угорцями і словаками мовно асимілювалася, сприйнявши національну ідентифікацію своїх сусідів. Решта греко-католиків південних округів названих жуп залишалася вірними своїй релігії, мові, національним традиціям і підтримувала включення цих територій до автономії, про що свідчать десятки відповідних звернень сільських громад[53]. Однак це питання, незважаючи на численні вимоги закарпатських діячів і населення краю, залишалося не розв'язаним впродовж усього періоду його перебування в складі Чехословаччини. Однією з причин цього була також незацікавленість керівництва ЧСР у збереженні етнотериторіальної цілісності Закарпаття та повноцінної реалізації автономістської програми.

Головною метою чехословацької політики щодо Закарпаття було втримання й поступова інкорпорація (інтеграція) краю до суспільно-політичної й соціально-економічної систем і відносин республіки з урахуванням його історично-національних особливостей. Для організації адміністрації краю в Ужгороді вже у липні 1919 р. створюється Цивільне управління на чолі з чеським адміністратором Я.Брейхом, з яким в Закарпаття прибули перші чехословацькі чиновники, як правило, освічені фахівці у різних галузях економіки й культури. Втім, уся повнота влади на території приєднаного до ЧСР краю спочатку належала військовим, підпорядкованим Верховному команданту Підкарпатської Русі французькому генералові Е.Енноку. Ним у листопаді 1919 р. був введений стан військової диктатури на всій території краю. Це було викликано наслідками угорської революції, зокрема посиленням виявів іредентизму серед колишніх угорських урядовців, а також комуністичною загрозою з Галичини, де

із вступом Червоної армії влітку – восени 1920 р. відбулося більшовицьке повстання, що знайшло підтримку серед певної частини закарпатців та українських емігрантів у ЧСР[54]. І хоча військова диктатура тривала до кінця 1922 р., вона не стала перешкодою на шляху створення в Закарпатті цивільних структур влади.

Згідно з Сен-Жерменським мирним договором, Закарпаття входило до складу Чехословацької держави як автономна одиниця й одержувало в ній найширші права: автономний сейм з юрисдикцією в питаннях мови, освіти, релігії і місцевого управління, губернатора, що призначався президентом ЧСР, представництво в парламенті республіки. Визначений договором автономний статус Підкарпатської Русі був закріплений у внутрішньому законодавстві Чехословацької республіки.

Першим нормативним актом, який визначав правовий статус органів державного управління на території краю і дав йому офіційну назву, став затверджений 7 листопада 1919 р. Радою міністрів ЧСР і проголошений в Ужгороді 18 листопада «Генеральний статут про організацію адміністрації Підкарпатської Русі, приєднаної Паризькою конференцією до Чехословацької республіки». Його перша частина гарантувала виконання основних положень Сен-Жерменського договору щодо Закарпаття, зокрема підкреслювалося, що «територія Русинів буде мати свій сойм».

За другою частиною Генерального статуту встановлювалась демаркаційна лінія між словаками і русинами. Зокрема, передбачалося, що до складу Словаччини відійдуть міста Чоп і Перечин, а також окремі населені пункти, розташовані на захід від залізничної колії Чоп – Ужгород – Ужок. Тимчасовою демаркаційною лінією між Словаччиною і «автономною територією» Підкарпатської Русі стала річка Уж. Статут допускав можливість вносити зміни в розмежування на основі переговорів між словаками і закарпатськими русинами. При цьому зазначалося: «Оскільки частина русинського народу становить на словацькій території, визначеній мирною конференцією, національну меншість, то чехословацький уряд запропонував представникам обох народів домовитися про можливе включення суцільної частини русинської території до складу русинської автономної території». Йшлося також і про південний кордон краю з Румунією та Угорщиною.

У третій частині цього документа йшлося про мовні та освітні питання, а також про назву приєднаного краю. Наголошувалося, що аж «до юридичного визначення вибраним соймом буде вживатися історична назва «Підкарпатська Русь»; паралельно цьому може вживатися назва «Русинсько», а «в школах народна мова буде мовою навчання, як і офіційною мовою взагалі». Також гарантувалася діяльність шкіл угорської меншини.

Відповідно до положень четвертої частини статуту празький уряд мав право іменувати тимчасового адміністратора, в розпорядження якого виділялась необхідна кількість урядників, а також призначати «тимчасову русинську автономну директорію» як дорадчий орган «по законодавству і управлінню в усіх мовних, шкільних і релігійних питаннях та в питаннях місцевого управління», у виборі та заміщенні чиновників і службовців адміністративних структур тощо[55].

До складу Директорії Підкарпатської Русі, яку очолив Г. Жаткович, увійшли відомі закарпатські діячі Ю.Бращайко, А.Волошин, Ю.Гаджега, О.Торонський і К.Прокоп, якого пізніше заступив Є.Пуза. Директорія, члени якої, до речі, були вкрай невдоволеними змістом Генерального статуту, який навіть не був опублікований у збірнику

законів і розпоряджень Чехословацької республіки, а отже, не набув згідно з чинною тоді юридичною нормою законної сили, розпочала свою діяльність з низки політичних і соціально-економічних вимог. Однак більшість з них ігнорувалась як Цивільним управлінням, так і празькою владою. На знак протесту вже 19 лютого 1920 р. спочатку Г.Жаткович, а незабаром й інші члени Директорії подали у відставку, яку уряд ЧСР не прийняв[56].

29 лютого 1920 р. була схвалена Конституція Чехословацької республіки під назвою «Конституційна Грамота», яка складалася з трьох частин – Вступного Закону до Конституційної хартії, власне Конституційної хартії та Закону про принципи мовного права. Всі ці частини містили положення, що регулювали різні аспекти правового статусу Підкарпатської Русі. Зокрема, Вступний Закон до Конституційної хартії в статті 2 визначав, що закони сойму території Підкарпатської Русі, як і закони ЧСР, не повинні суперечити Конституційній хартії, її частинам і законам, які змінюють або доповнюють її, а приймати рішення з цього приводу буде Конституційний суд.

У Конституційній хартії, своєю чергою, параграфом 3 були сформульовані правові норми, що регулювали структуру державного устрою Чехословацької республіки й місце Закарпаття в ньому:

«1. Територія Чехословацької республіки творить єдине й неподільне ціле, кордони якого можуть змінюватися тільки конституційним законом.

2. Невід'ємною частиною того цілого є, на підставі добровільного приєднання згідно з договором між головними союзними і тими, що об'єдналися, державами, з одного боку, і Чехословацькою республікою, з іншого, підписаного в Сен-Жермені ан Ле 10 вересня 1919 року, самоврядна територія Підкарпатської Русі, яка буде мати найширшу автономію, сумісну з єдністю Чехословацької республіки.

3. Територія Підкарпатської Русі має власний сойм, який обирає свою президію.

4. Сойм Підкарпатської Русі є правомочним видавати закони в справах, які стосуються мови, освіти, релігії, а також в усіх тих, які можуть бути передані в його відання законами Чехословацької республіки. Закони, прийняті соймом Підкарпатської Русі, затверджуються президентом республіки і публікуються в спеціальному збірнику за підписом губернатора.

5. Підкарпатська Русь буде представлена в Національних Зборах відповідною кількістю представників (сенаторів) згідно з виборчою системою Чехословаччини.

6. На чолі Підкарпатської Русі є губернатор, який призначається президентом Чехословацької республіки на пропозицію уряду і відповідальний також перед соймом Підкарпатської Русі.

7. Чиновники Підкарпатської Русі будуть обиратися по можливості з місцевого населення.

8. Подробиці, що стосуються права обирати і бути обраним до сойму, визначаються окремим законом.

9. Закон Національних Зборів, який визначить кордони Підкарпатської Русі, складатиме частину Конституційної хартії».

Отже, Чехословаччина, згідно з її конституцією, репрезентувала себе як демократична централізована (унітарна) президентсько-парламентська республіка, у якій лише Підкарпатська Русь мала дістати самоврядність у формі автономії: іншим землям

республіки – Богемії, Моравії, Сілезії, Словаччині – автономні права не надавалися. Підкарпатська Русь мала і свої державні символи: прапор, який у рівних частинах складався з верхнього жовтого та нижнього синього полів, а також герб – у формі щита, розділеного навпіл по вертикалі, де в правому синьому полі були три золоті смуги, а в лівому срібному полі – червоний ведмідь, який дивиться праворуч.

Третя складова Конституції ЧСР – Закон про принципи мовного права – також містила положення, що регулювали дану сферу суспільних відносин у Підкарпатській Русі. У параграфі 6 цього закону зазначалося: «Соймові, створеному на території Підкарпатської Русі, надається право врегулювати питання про мову для цієї території способом, сумісним із єдністю Чехословацької держави (стаття 10 Сен-Жерменського договору). До часу, поки таке врегулювання не здійснюється, застосовується цей закон із врахуванням особливих правових умов цієї території». Це означало, що в Підкарпатській Русі так звана чехословацька мова тимчасово набувала статусу «офіційної державної мови», хоча права національних меншин застережувалися, наприклад, зобов'язаннями прокуратури республіки «формулювати публічне звинувачення проти звинуваченого, який говорить іншою мовою, також і цією мовою, а при нагоді тільки цією мовою»[57]. 8 червня 1923 р. чехословацький парламент стосовно мови діловодства на Закарпатті ухвалив рішення, згідно з яким «до того часу, поки Сойм Підкарпатської Русі не вирішить інакше, урядовою мовою є мова державна». Тобто чеська мова запроваджувалася в усіх адміністративних і громадських установах.

Загалом Конституція Чехословацької республіки, на думку фахівців, була однією з найдемократичніших у післявоєнній Центральній Європі і забезпечувала своїм громадянам винятково широкі права і свободи, узаконені в 5 главі[58]. Це насамперед рівність усіх перед законом, незалежно від мови, національності, віросповідання; свобода особи і майна, тобто право поселятися на будь-якій території, набувати нерухомості і займатися там діяльністю, що приносить прибуток в рамках загальноправових норм; недоторканність житла; свобода друку, зборів і право збиратися мирно і без зброї та створювати товариства; право петицій; таємниця листування; свобода викладання і совісті, свобода висловлення думок тощо. Основний Закон ЧСР передбачав також наявність органу контролю в особі Конституційного суду, склад та механізм функціонування якого регламентувався Законом про Конституційний суд, прийнятим Національними Зборами 9 березня 1920 р.

Щодо Закарпаття, то, згідно з Конституцією ЧСР, воно, по-перше, в державно-правовому плані одержало де-юре автономні права, передбачені Сен-Жерменським мирним договором. По-друге, конституційне законодавство створило досить досконалий механізм гарантій вільного розвитку національних і релігійних меншин. До останніх у Підкарпатській Русі належали не тільки русини-українці (62% всього населення), а й угорці (17,2%), євреї (13,4%), німці (1,8%), румуни та представники інших національностей[59].

У Конституційній хартії зазначалося: «Оскільки загальні закони надають громадянам республіки право створювати і вести за свій рахунок благодійні, релігійні й соціальні установи, школи та інші виховні заклади, всі громадяни без різниці національності, мови, релігії або раси є рівними і мають право вільно користуватися своєю мовою і відправляти свою релігію в цих закладах». А у районах компактного проживання представників національних меншин їх установи передбачалося фінан-

сувати з державного бюджету. В хартії особливо наголошувалося, що «всякого роду примусова денаціоналізація забороняється. Порушення цього принципу може визначатися законом як кримінальний вчинок»[60].

По-третє, і найголовніше, поширення на Закарпаття дії конституційного законодавства ЧСР принесло на цю українську землю демократичний політичний режим з усіма його правовими інститутами. Права і свободи громадянина, багатопартійність і плюралізм, парламентаризм і принцип поділу влади – усе це раніше невідоме місцевому населенню ввійшло в життя краю в перші роки після приєднання до Чехословаччини і поклало початок політизації та соціальної структуризації закарпатського суспільства, становленню в ньому елементів й інститутів громадянського суспільства.

На підставі Конституції ЧСР 26 квітня 1920 р. уряд видав розпорядження «Про зміну Генерального статуту Підкарпатської Русі», яким ліквідовувалася Директорія, юридично закріплювався інститут Цивільного управління, а замість посади адміністратора вводилися посади губернатора та віце-губернатора. В ньому, зокрема, зазначалося, що «на чолі Підкарпатської Русі є тимчасовий губернатор, що призначається президентом Чехословацької республіки за пропозицією уряду на термін, встановлений Сеймом Підкарпатської Русі».

5 травня 1920 р. тимчасовим губернатором Підкарпатської Русі було призначено Г.Жатковича, а віце-губернатором – чеського урядника П.Еренфельда. Якщо між губернатором і віце-губернатором виникали розходження, то їхнє розв'язання покладалося на празький уряд. Загалом, за винятком посад губернатора (ним призначався представник місцевого населення) і віце-губернатора (ним ставав чеський урядовець, якому підпорядковувалися всі реферати-відділи Цивільного управління і практично належала вся повнота влади в краї), структура і повноваження державної адміністрації в Закарпатті майже не відрізнялися від таких в інших регіонах республіки, що загалом регулювалися законом «Про організацію жупних і окружних урядів ЧСР» від 29 лютого 1920 р. Провідні посади в урядових структурах на Підкарпатській Русі також посідали чехи.

Нова редакція Генерального статуту обмежувала й ті «автономні» права краю, котрі надавалися Конституцією ЧСР. Наприклад, вона не включала положення про автономний сойм, замість якого створювався представницький орган – Губернаторська рада. До її складу входили губернатор як голова ради, заступник голови, десять обраних членів ради та чотири члени, які призначалися урядом Чехословаччини за поданням губернатора. Права самого губернатора були урізаними, для нього залишалися в основному представницькі функції. Отже, по суті, в Закарпатті створювалася чеська адміністрація і реальним найвищим органом влади на території краю залишався уряд ЧСР, який, зокрема, наділявся правом (після консультацій з губернатором) розпустити Губернаторську раду або звільнити окремих її членів.

Це, звичайно, викликало невдоволення серед місцевих політичних діячів, яких намагався об'єднати навколо своєї програми щодо збереження цілісності території Закарпаття та реалізації його автономного юридичного статусу губернатор Підкарпатської Русі Г.Жаткович. Зокрема, сподіваючись на проведення виборів до крайового сойму, він підготував проект виборчого закону, а також розробив проекти Конституції Підкарпатської Русі та пропозиції щодо вирішення питання кордону зі Словаччиною.

У жовтні 1920 р. підготовлені Жатковичем документи щодо реалізації права Закарпаття на автономію були подані на розгляд уряду Чехословаччини. Небажання їх розглядати на урядовому рівні й постійні зволікання Праги щодо справедливих вимог закарпатців спричинилися до того, що 16 березня 1921 р. Г.Жаткович вдруге подав у відставку з посади губернатора. Після безрезультатних переговорів у Празі 16 квітня 1921 р. його відставка була прийнята (невдовзі Жаткович повернувся до США), що викликало хвилю протесту серед громадськості краю. Протягом двох наступних років управління краєм залишалося в руках віце-губернатора П.Еренфельда, а 14 листопада 1923 р. новим губернатором краю було призначено амбітного закарпатського діяча А.Бескида – голову русофільської центральної народної ради і руської народної партії Пряшівщини. Тоді ж новим віце-губернатором був призначений лідер чехословацької аграрної партії на Підкарпатській Русі А.Розсипал, який зосередив у своїх руках усю повноту влади і став активним провідником празької політики в краї.

Процес удосконалення системи державного управління в Чехословаччині з метою її уніфікації на території всієї республіки тривав і надалі. З метою подальшої централізації влади та обмеження самоуправління територіальних громад у 1925 р. в ЧСР розпочалася адміністративна реформа. Зокрема, у липні 1926 р. три жупи, створені у 1921 р. з центрами в Ужгороді, Мукачеві і Севлюші, були об'єднані і замінені однією округою з центром у Мукачеві. Край був поділений на дванадцять районів, кожен з яких мав управлінську раду. В Ужгороді було створено провінційну раду у складі 24 осіб, дві третини яких обиралися, а решта призначалася. Віце-губернатор ставав президентом провінції – головою місцевої ради, набувши право призначати голів районних рад. Як наслідок, у руках віце-губернатора зосереджувалося ще більше реальної влади[61].

Реформа завершилася прийняттям 14 липня 1927 р. Закону ЧСР «Про організацію політичного управління», згідно з яким держава складалася з чотирьох земель: Чехії, Моравії-Сілезії, Словаччини і Підкарпатської Русі. Скасовувалися жупи, утворювалися нові округи, а на чолі земель стояли земські президенти і створювалися представницькі органи – земські заступництва (збори). У Підкарпатській Русі вони складалися з 12 обраних і 6 призначених членів. Тобто Закарпаття позбавлялося автономного статусу навіть формально, його майже зрівняли в правах з іншими територіальними одиницями республіки. Після цієї адміністративної реформи «Земля Підкарпаторуська» (офіційна назва) стала звичайною, четвертою провінцією ЧСР, що складалася з 13 округів, а ті – з 130 нотаріальних районів[62]. На активні протести проти централізаторської політики влади в Закарпатті місцевих політичних діячів, масові страйки робітників краю празький уряд не звертав уваги[63].

Отже, замість конституційно узаконеного самоврядування в Закарпатті на практиці в 20-х роках XX ст. почалося запровадження централізованої адміністративної системи управління. Насамперед були обмежені права губернатора та законодавчого органу – сойму: губернатор не призначався чи обирався соймом, а іменувався президентом ЧСР за поданням уряду. Вся виконавча влада належала віце-губернатору, посаду якого обіймала особа чеської національності і яка практично була довіреною людиною президента і уряду республіки. Обіцяне самоврядування чехословацький уряд підмінив режимом адміністративного апарату шляхом введення при окремих міністерствах посад референтів для Підкарпатської Русі.

По-друге, не дотримувалося й конституційне положення про комплектування державної служби в краї переважно місцевими фахівцями: роздутий адміністративно-управлінський апарат Підкарпатської Русі (до 20 тис. чиновників) на 70-80% складався з чеських і словацьких урядників, хоча чехи і словаки становили в середині 1930-х років усього 4,5% населення Закарпаття (близько 30 тис. осіб). У 1922 р., наприклад, три із чотирьох жупанатів краю (Ужгородський, Мукачівський і Берегівський) очолювали особи чеської національності, серед 19 окружних начальників було лише 3 русини, правління жупанатського уряду в Мукачеві в 1927 р. складалося з 23 чехів, 7 русинів і 4 угорців, у Президії Цивільного управління в Ужгороді працювало 12 чехів і 2 русини і т.д.[64] На це були, як слушно зазначають фахівці з історії Закарпаття, як свої об'єктивні причини – відсутність місцевих управлінців і освічених кадрів, зокрема достатньої кількості гуманітарної й технічної інтелігенції, так і суб'єктивні – прагнення центральної влади якнайшвидше інтегрувати Підкарпатську Русь до чехословацького суспільства, здійснити, зокрема, її капіталістичну модернізацію[65].

По-третє, певною дискримінацією населення Закарпаття в політико-правовому сенсі була відсутність його представників у Національних зборах ЧСР, утворених на основі конституції в квітні 1920 р. Лише в березні 1924 р. закарпатці вперше взяли участь у виборах до парламенту республіки, коли обрали 9 послів (депутатів) і 5 сенаторів, хоча за законодавством і з урахуванням кількості населення краю мали обирати відповідно 13 і 6 представників. Спостерігалися й інші порушення конституційних прав закарпатців. Наприклад, під час проведення перепису населення в грудні 1930 р. чехословацькими урядовцями здійснювався тиск на закарпатців при визначенні ними своєї національності. Спостерігалося також насильне запровадження чеської мови у державних установах, школах краю тощо.

Але головним було те, що реалізація автономних прав Закарпаття всіляко затягувалася центральною владою. На численні вимоги й скарги закарпатців щодо небажання Чехословаччини запроваджувати автономію краю празькі урядовці посилалися на те, що, наприклад, «південно-карпатський народ ще не дозрів» для автономного правління, що відсутні потрібні кадри з місцевого населення, яке у своїй масі ще політично незріле, що цьому заважають складна й нестабільна політична ситуація та гострота проблем й невизначеність національно-культурного розвитку у Закарпатті, а також зазіхання на цей край з боку сусідніх держав тощо[66]. І хоча така аргументація не була цілком безпідставною, однак головна причина зволікання Праги у наданні автономії Закарпаттю всупереч своїм міжнародним й конституційним зобов'язанням полягала у тому, що як багатонаціональна держава ЧСР боялася створити прецедент для інших національних груп, вбачала у цьому загрозу національно-державним інтересам й цілісності республіки.

До проблеми автономії Закарпаття чехословацький уряд повернувся лише наприкінці 30-х років XX ст., коли перед загрозою угорських ревізіоністів відбулася певна консолідація політичних сил краю щодо вимог автономії і у березні 1937 р. під їх тиском був прийнятий Закон ЧСР «Про тимчасове врегулювання становища губернатора Підкарпатської Русі». Ним, зокрема, розширювалися права губернатора, знову утворювалася Губернаторська рада тощо, що дало підстави говорити про «перший етап автономії»[67]. Але реальної автономії закарпатці дочекалися тільки у жовтні 1938 р., коли в Європі і, зокрема, навколо Чехословаччини загострилася міжнародна

ситуація і перед небезпекою анексії її території країнами-сусідами вона трансформувалася у федеративну державу. Саме обставини зловісної Мюнхенської кризи в ЧСР зумовили порівняно швидке і легке втілення в життя проекту автономії Закарпаття (так само, як і Словаччини), реалізації якого домагалися закарпатці упродовж 20 років перебування в складі чужої держави.

Разом із тим ці вади у становленні й функціонуванні державно-політичної системи ЧСР на Закарпатті сприяли активізації суспільно-політичного руху в краї, який у ході поступових демократичних перетворень у політичній, культурній і соціальній сферах ставав дедалі вагомішим чинником загальнодержавного громадсько-політичного життя. Демократичні засади чехословацької конституції створювали сприятливі можливості й умови для розгортання процесів політизації й структуризації закарпатського суспільства, зокрема, для виникнення й діяльності політичних партій, громадських об'єднань, культурно-освітніх товариств та інших інститутів і елементів громадянського суспільства, таких як багатопартійність, права людини, плюралізм тощо. Це, зокрема, змушені були визнати навіть угорці після повернення на Закарпаття. Наприклад, в одному зі звітів уряду Угорщини про «настрої серед карпаторусинського народу» депутат угорського парламенту у 1943 р. після відвідин Закарпаття писав, що «загальний рівень освіченості і культури русинської народності значно вищий, ніж про це гадають в Угорщині, що за часи чеської ери вони зробили величезний стрибок угору, і це не можна заперечувати... що культурне життя русинів було дуже жвавим, а політична свобода, за свідченням самих русинів, була повною, оскільки політичне життя спиралось на засади досконалої демократії»[68].

3. Розбудова політичних партій та їх участь у парламентських виборах

Запровадження на Підкарпатській Русі конституційної системи демократичної Чехословацької держави започаткувало політизацію й соціальне структурування закарпатського суспільства, привело до функціонування там парламентаризму, зокрема до виникнення та діяльності політичних партій.

Якщо до 1918 р. власних політичних партій на Закарпатті не було, а в 1918 і на початку 1919 р. їхні функції й політичні завдання виконували руські народні ради, то після приєднання краю до Чехословаччини кількість політичних партій зростала тут досить швидко. Вже у 1921 р. в Закарпатті діяло 18, в 1922 р. – 22, а напередодні перших для закарпатців парламентських виборів 1924 р. – 30 політичних партій (за деякими останніми даними, кількість зареєстрованих урядовими інстанціями партій, що діяли в краї у різні роки впродовж міжвоєнного періоду, становила 47). Певна частина з них були дочірніми організаціями або філіями чеських та словацьких партій, інші діяли як організаційно-самостійні, регіональні партії, що захищали інтереси винятково населення Закарпаття і формувалися в основному за національною ознакою та соціальним станом[69].

Процес становлення політичних партій на Закарпатті був досить хаотичним і зумовлювався деякими особливостями політичного життя в складі Австро-Угорщини, а згодом Угорщини, а також багатонаціональним складом населення та його слабкою

структурованістю, складністю взаємовідносин, політичних та національно-культурних поглядів, притаманних нечисленній й недостатньо розвиненій місцевій інтелігенції, міжконфесійною боротьбою й церковно-політичними відносинами тощо. Не випадково головною відмінністю партійних програм були їхні протилежні національно-культурні орієнтації, зокрема ставлення до мовного питання в Закарпатті, за яким політичні партії поділялися на русинські (автохтонні), проросійські і проукраїнські. Разом із тим наявність великої кількості партій у Закарпатті в міжвоєнний період слід розглядати не тільки як свідчення поляризації суспільства і дезінтеграційний чинник політичного життя, а й як певний показник його демократичності. До того ж диференціація політично активного населення Закарпаття супроводжувалася багатьма змінами і поворотами: безперервний процес виникнення, зближення, об'єднання партій і водночас розпаду політичних об'єднань й блоків був характерною ознакою політичного життя краю у міжвоєнний період.

На початку 20-х років у Закарпатті виникли і розгорнули свою діяльність насамперед такі політичні партії: міжнародна соціалістична партія Підкарпатської Русі (з 1921 р. крайова комуністична організація Підкарпатської Русі – складова частина комуністичної партії Чехословаччини), соціал-демократична партія Підкарпатської Русі, селянсько-республіканська землеробська партія Підкарпатської Русі (дочірня організація чехословацької аграрної партії), карпаторуськая трудова партія, руська хліборобська (землеробська) партія, підкарпатський землеробський союз (пізніше – автономний землеробський союз), землеробська автономна партія Підкарпатської Русі, народно-християнська партія, партія угорського права, угорська партія дрібних землевласників, угорська християнсько-соціальна партія, соціалістична єврейська партія, єврейська громадянська партія, сіоністська партія, єврейська консервативна (ортодоксальна) партія та деякі інші нечисленні партійні утворення й групи[70]. Вони віддзеркалювали складний національний, соціальний й релігійний склад закарпатського суспільства і, як в Чехословацькій республіці загалом, де налічувалося близько 50 політичних партій, були показником високого рівня політичного плюралізму. Але провідну роль у суспільно-політичному житті краю відігравали 8-10 партій різної політичної та національно-культурної орієнтацій.

Найчисельнішою і найвпливовішою серед населення Закарпаття в 20-ті роки була комуністична партія, заснована в березні 1920 р. під назвою міжнародна соціалістична партія Підкарпатської Русі. Організаторами і лідерами партії виступили активні учасники угорської соціалістичної революції й встановлення радянської влади в Закарпатті у березні-квітні 1919 р. Й.Гаті, А.Деже, Є.Сайдлер, М.Сидоряк, М.Шімон, Б.Іллеш, П.Терек та ін. У травні 1921 р. ця ліва партія об'єдналася з новоутвореною комуністичною партією Чехословаччини як крайова організація КПЧ, до якої входило понад 100 окружних і первинних партійних осередків. Крайком КПЧ очолив І.Мондок.

Друкованими органами партії стали газети «Правда» (від початку 1922 р. – «Карпатська правда», що виходила спершу мішаною, так званою руською мовою, і лише з 1926 р. відповідно до резолюції V конгресу Комінтерну з українського питання перейшла на український фонетичний правопис) і «Мункаш уйшаг» (угорською мовою). Партія стояла на позиціях «пролетарського інтернаціоналізму», у своїй діяльності керувалася ідейними настановами РКП(б) і Комінтерну та спиралася на підтримку російських більшовиків.

Ставлення до мовного питання у комуністів Закарпаття теж було досить довго невизначеним і лише з середини 20-х років, після згаданої резолюції Комінтерну і підпорядкування крайкому КПЧ його українській секції, українство стало їх офіційною національною політикою. Тобто комуністи визнали наявність українського корінного населення в Закарпатті.

Загалом після війни та угорської революції в Закарпатті був сприятливий соціальний і політичний ґрунт для поширення комуністичних ідей. Щоб привернути на свій бік ширші верстви населення, комуністи проводили значну організаційну та ідейно-виховну роботу. Її характерними формами були усна агітація, поширення комуністичних видань і листівок, залучення робітників і селян, молоді до відзначення революційних свят та ін. Популярністю користувалися їхні соціальні і політичні вимоги, зокрема популістські гасла «Земля – селянам», «Мир – народам», «Влада Радам», заклики до негайної пролетарської революції, експропріації майна великих землевласників, встановлення тісних зв'язків з радянською Росією і т.п. Комуністи виступали проти «буржуазного державного ладу Чехословаччини» і так званої панської автономії Підкарпатської Русі в її складі, вимагаючи здійснення права на самовизначення аж до державного відокремлення. На практиці це означало за сприятливих політичних умов возз'єднання Закарпаття з радянською Україною. Комуністи Закарпаття були організаторами багатьох виступів робітників і бідних селян на захист своїх прав і свобод, революційних страйків, першотравневих демонстрацій тощо, тобто, як і КПЧ, загалом перебували в постійній опозиції до влади аж до заборони в 1938 р. Під керівництвом комуністичної партії в Закарпатті діяла крайова організація робітничо-селянської молоді, під її впливом перебували і так звані Червоні профспілки[71].

Досить сильні позиції в політичному житті Закарпаття мала інша ліва партія – утворена в травні 1920 р. соціал-демократична партія Підкарпатської Русі (СДППР) на чолі з Я.Остапчуком, Є.Пузою, С.Клочураком, В.Шубою, В.Климпушем та ін. В організаційному плані соціал-демократи краю були пов'язані з чехословацькою соціал-демократичною партією, одержували від неї матеріальну й фінансову допомогу, а в своїй практичній діяльності спиралися на основні принципи II Інтернаціоналу. Маючи значну підтримку серед селянства (близько 180 партійних осередків) і будучи виразником його інтересів, соціал-демократи виступали проти насильницьких методів досягнення політичних цілей, за соціальну справедливість, здійснення будь-яких перетворень мирним парламентським шляхом. Це була реформістська парламентська партія, що домагалася, зокрема, надання населенню Закарпаття широких автономних прав. У національному питанні соціал-демократична партія, серед провідних діячів якої були як місцеві русини-українці, так і українські емігранти з Галичини, угорці, євреї і чехи (наприклад, відомий чеський політичний діяч Я.Нечас), завжди обстоювала ідею єдності між українським народом і русинами Закарпаття як його частиною. Друкованим органом партії спочатку була газета «Народ», а з 1921 р. газети «Вперед» (що друкувалася найбільш наближеною до літературної українською мовою і в 1926 р. однією з перших в Закарпатті перейшла на український фонетичний правопис) і з такою ж назвою угорською мовою «Елоре».

У 1921 р. СДППР вийшла зі складу II Інтернаціоналу, звинувативши його в прихильності «диктатурі комуністів» та «московській диктатурі», і приєдналася до нової інтернаціональної організації – Соцінтерну. «Наша партія поставила свою працю

на тих самих основах, на яких працюють всі незалежні соціалісти, які гуртуються в "Інтернаціональному Союзі Соціалістичних партій"». На своєму II конгресі у жовтні 1922 р. соціал-демократи прийняли розширену програму дій, яка порушувала питання економічного, політичного й культурного розвитку краю в рамках Чехословацької республіки і передбачала надання Підкарпатській Русі широких автономних прав. Змінилася й офіційна назва партії – «Підкарпатсько-руська независима соціал-демократична партія»[72].

На правому фланзі політичного життя в Закарпатті провідну роль відігравали аграрні, або так звані землеробські, партії, що було цілком закономірним. Річ у тім, що основну масу населення краю – майже 70% – становило селянство; близько 80% його належало до бідняків, зайнятих у патріархальних господарствах, і лише 10% – заможні селяни-ґазди[73].

Одна з перших регіональних землеробських партій у Закарпатті, що дістала назву «Карпаторусской трудовой партии» (КТП), виникла влітку 1920 р. за ініціативи активних діячів ЦРНР москвофільського напряму А.Гагатко, І.Цуркановича, К.Прокопа та ін. Значну частину членів партії становили російські емігранти, колишні кадети і есери, які після жовтневого перевороту 1917 р. на батьківщині оселилися в ЧСР, зокрема на Закарпатті, і виношували ідеї включення цього краю до складу Росії після повалення там більшовицької влади. Друкованим органом партії став тижневик «Русская земля». Своєю головною метою трудовики проголошували «боротьбу за інтереси простого народу». В програмі партії ставилися політичні, соціально-економічні та національно-культурні питання, які хвилювали населення краю: про надання автономії Підкарпатській Русі, відкриття сойму, приєднання до Закарпаття так званих руських територій Словаччини, перевагу при прийнятті на державну службу місцевого населення, передачу землі тим, хто її обробляє, полонин селам для общинного користування, одержавлення лісів, фабрик та рудників, забезпечення роботою і соціальні гарантії для безробітних, непрацездатних й хворих тощо.

Щодо національно-культурних вимог, то партія хибно вважала корінне населення Закарпаття частиною російського народу і відповідно виступала за введення російської мови в урядових установах і школах, а також за «полное право на свободное культурно-национальное развитие» інших народностей краю, свободу віросповідання та відокремлення церкви від держави[74]. Діяльність КТП зводилася головно до організації багатолюдних зборів та подачі прохань і вимог до різних урядових інстанцій. На парламентських виборах трудовики, як правило, входили до «Руського блоку» місцевих партій і підтримували чехословацьку національно-демократичну партію.

Більш активною в 20-х роках була Руська хліборобська (земледільська) партія (РХ(З)П), заснована в Ужгороді у липні 1920 р. з метою «путем як найширшой автономії обезпечити и оборонити народні (національні), господарські, культурні й політичні интереси подкарпатського руського народа»[75]. Головою партії став А.Товт, староста с. Дравці, секретарем – адвокат з Ужгорода Ю.Бращайко, заступниками голови – А.Волошин, Ю.Добо, І.Деяк, В.Джумората, І.Тенінець. Урядовим органом хліборобів була щотижнева газета «Руська нива», що друкувалася українською мовою з етимологічним правописом під гаслом «Земля – наша мати!».

У своїй програмі, яка складалася із семи частин, ця партія виступала за: об'єднання всіх русинів від Попраду до Тиси; здобуття та забезпечення найширшої авто-

номії, мирне співжиття різних національних меншин та віросповідань у краї, ліквідацію церковних податків і всяких класових привілеїв; загальне рівне таємне та пряме виборче право і міське та сільське самоврядування; розвиток материнської руської (української) мови, яка повинна стати мовою шкіл і краєвої адміністрації; свободу науки, друку, страйків і зборів, безплатне навчання; проведення справедливої земельної реформи, розвиток сільського господарства; заснування Підкарпатського Банку; 8-годинний робочий день, заборону важкої і нічної праці для дітей і жінок; забезпечення роботою на території краю; прогресивне оподаткування тощо[76].

Відразу ж після утворення РХ(З)П розгорнула широку кампанію щодо пропаганди серед населення програмних цілей і завдань та створення своїх осередків у різних куточках Закарпаття. Лише за перший рік діяльності партії було організовано 64 її осередки[77]. Авторитет партії зростав і через уміння її керівництва швидко й доречно реагувати на болючі проблеми селянства, про які ставало відомо з листів, що надходили на адресу організації у формі прохань про надання допомоги. Зокрема, у відповідь на такі прохання керівництвом партії розроблялися і надсилалися до владних структур різні меморандуми. В серпні 1920 р., наприклад, було надіслало губернаторові краю Г.Жатковичу меморандум з господарських питань, у грудні того ж року – з питань обміну грошей, у лютому 1921 р. – з питань працевлаштування. У квітні 1921 р. прем'єр-міністру ЧСР було вручено Меморандум РХ(З)П, в якому йшлося про: негайне встановлення кордонів Підкарпатської Русі як автономної одиниці; негайне проведення виборів до сойму, а до цього встановити Губерніальну контрольну комісію із представників всіх політичних партій краю; прийняття на службу тих урядників, які є корінними жителями Підкарпатської Русі; зміни закону республіки, який дає право контролювати губернатора підпорядкованими йому урядниками (мався на увазі віце-губернатор); створення в Празі Руського міністерства для захисту інтересів «підкарпатських русинів». Маючи у своєму складі впливову інтелігенцію та частину освіченого греко-католицького духовенства, а також зв'язки в адміністративній системі, РХ(З)П вдавалося вирішувати багато конкретних питань суспільно-політичного й господарського характеру.

Значною політичною подією в житті партії і Закарпаття загалом став звітно-виборчий конгрес руської хліборобської партії, що відбувся в Ужгороді 27 лютого 1923 р. за участі близько 350 делегатів від 150 партійних осередків і сільських громад. Конгрес, який проходив під гаслом: «Підкарпатська Русь є скрозь хліборобська. Русини майже всі хлібороби! – Тож голос хліборобів є голосом русинів, голосом цілої Підкарпатської Русі, з яким кожний має числитися. Прийдіть та скажіть своє слово, бо лиш так буде "в своїй хаті своя правда і сила і воля"», визначив подальші напрями партійної роботи та ухвалив важливі політичні, господарські та культурно-освітні резолюції. Зокрема, в політичній резолюції конгресу наголошувалося, що партія і надалі залишатиметься лояльною до держави і влади, але лише доти, доки дії уряду «не противляться нашим принципам, інтересам народу, свободи». Серед господарських питань вказувалося на проблеми в сільському господарстві, засилля в ньому іноземців, слабку підтримку аграрного сектора з боку владних структур, необхідність проведення повноцінної земельної реформи і розв'язання проблеми безробіття тощо. В резолюції щодо культурно-освітньої політики перед урядом ставилися такі важливі вимоги: впровадження в школах і урядових адміністраціях живої народної мови; усі

чиновники, службовці повинні знати і розмовляти «по-руськи» (малоруські); у кожному селі повинна бути школа, «бо ще 20% із наших сіл не мають школи»; влада повинна підтримувати «наші культурно-просвітні інституції і курси»; влада повинна створювати господарські школи[78].

На конгресі РХ(З)П було обрано нове керівництво партії – її головою став М.Бращайко, заступниками голови – А.Товт, А.Волошин та П.Яцко, а секретарями партії – В.Фединець і А.Рудий. До головної управи партії було обрано ще 130 представників різних міст і сіл Закарпаття, що, зокрема, засвідчило якісне й кількісне зростання партії.

Як самостійна політична організація хліборобська партія брала участь у виборах до сільських представництв у 1920 та 1923 р., хоча великих успіхів у них не досягла. Очевидно, це спонукало частину членів партії на чолі з А.Волошиним у 1923 р. заснувати нову народно-християнську партію (НХП). В основу її діяльності були покладені принципи християнської віри й моралі з метою «укріпити серед народу руський народний дух і народну свідомість» та залучення до партійної діяльності жінок і молоді, оскільки «і вони мають однакові права». З перших же днів існування ця партія рішуче заявила про свою українську національно-культурну орієнтацію і, на думку сучасників, «зробила найбільше для національного відродження Карпатської України»[79].

Паралельно з РХ(З)П існувала ще одна, цілком протилежна за своєю національно-культурною та мовною орієнтацією, аграрна партія, яка була однією з найбільш активних і впливових політичних партій у Закарпатті упродовж усього міжвоєнного періоду. Ця партія – підкарпатський землеробський союз (ПЗС) – створена за ініціативи заможних селян краю в червні 1920 р. На установчій конференції було схвалено досить чітку програму розв'язання господарських, політичних і церковних проблем Закарпаття і обрано керівництво партії в складі В.Рижака, Й.Камінського, М.Демка.

У програмі партії наголошувалося, що ПЗС є «простонародною партією», а її членами можуть бути всі громадяни Підкарпатської Русі незалежно від віросповідання та національності. Первинні організації ПЗС виникли майже в кожному селі Закарпаття, її вплив швидко зростав, у тому числі й серед дрібного та середнього селянства. У 20-х роках, наприклад, на виборах до сільських представництв ПЗС незмінно отримував близько 2/3 голосів виборців. Цьому сприяла велика пропагандистська робота керівництва ПЗС, яке видавало газету «Карпато-русский Вестник» та «Русский земледельский календар», розповсюджувало численні плакати й листівки. Здійснювалась активна пропаганда негайного проведення земельної реформи і передачі державних та поміщицьких земель безземельним і малоземельним селянам, введення справедливої податкової системи, вільної торгівлі та ринку, будівництва сільських доріг і розвитку ремесел, створення необхідних умов для розвитку тваринництва і молочного господарства, заснування кооперативних спілок на селі і т.п.

Політичні вимоги ПЗС полягали у встановленні кордонів Підкарпатської Русі від річки Попрад до Тиси з метою з'єднання всіх русинів республіки і негайне надання повної автономії краю з «матерным русским языком» і своїми урядниками, а також забезпечення прав національних меншин, братерського співжиття всіх народів, свободи друку, зборів і совісті[80].

Виникнувши як самобутня партія з досить чіткою програмою захисту закарпатських землеробів і досягнення самоуправління краю, з часом на передній план в ді-

яльності ПЗС висуваються політичні завдання, головним з яких було здобуття автономії для Закарпаття в рамках усіх історично-етнічних територій, де проживали «підкарпатські русини». Це було, зокрема, красномовно підтверджено наприкінці 1923 р. перейменуванням Підкарпатського землеробського союзу в автономно-землеробський союз (АЗС) і переобранням його керівництва. Представники дрібного й середнього селянства були витіснені на другорядні ролі, а партію очолили вихідці з кіл інтелігенції, уніатського духовенства та заможного селянства, зокрема такі амбітні політичні діячі, як І.Куртяк та А.Бродій. До речі, саме вони ще в липні 1921 р. виступили з ініціативою створення коаліції усіх підкарпаторуських партій для консолідації сил в боротьбі за надання празьким урядом автономії, проведення виборів до сойму і встановлення справедливих кордонів Підкарпатської Русі. Після тривалих переговорів та дискусій 22 березня 1922 р. відбулася розширена нарада керівників 15 політичних партій Закарпаття різної політично-національної орієнтації, на якій учасники дійшли згоди про наявність у краї політичної кризи і зажадали від празького уряду її подолання шляхом надання політичних прав Закарпаттю через скликання автономного сойму за участі всіх політичних партій і «встановлення правильних і остаточних» кордонів краю. Однак ні меморандуми, що надсилалися до Праги, ні реакція Ліги Націй на невиконання Чехословаччиною своїх договірних обов'язків не змогли вплинути на позицію влади і стабілізацію політичної ситуації в регіоні[81].

У фарватері ПЗС–АЗС діяли селянсько-республіканська землеробська партія Підкарпатської Русі (СРЗППР) на чолі з Ю.Балогом, землеробська автономна партія Підкарпатської Русі (ЗАППР) на чолі з І.Мочкошем і деякі інші малі аграрні партії й політичні гуртки.

На початку 20-х років у Закарпатті виникла також низка національних партій, зокрема угорських та єврейських. Серед угорського населення краю підтримкою користувалися партія угорського права на чолі з Е.Корлатом, угорська партія дрібних землевласників на чолі з Ф.Єгрі, угорська християнсько-соціальна партія на чолі з І.Керекешем і автономна партія автохтонів на Підкарпатській Русі на чолі з колишнім офіцером австро-угорської армії А.Аркі. В 1924 р. всі партії, які спочатку утворювали союз угорських партій (угорський блок), об'єдналися в єдину угорську народну партію (УНП), а в 1926 р. – в угорську національну партію під керівництвом Е.Корлата та Ф.Єгрі. Основний кістяк партії становили заможні верстви угорського населення Мукачева і Ужгорода та навколишніх угорських сіл. Тоді ж викристалізувалася й політична платформа партії – ревізія рішень Паризької мирної конференції, відновлення «Великої Угорщини» та приєднання до неї Закарпаття. Підтримка й фінансування з Будапешта поступово привели угорську партію в табір іредентизму.

Впливова єврейська спільнота Закарпаття, яка за своєю кількістю становила третю етнічну групу краю, також витворила власну систему політичних організацій і партій. Щоправда, вони, як і угорські партії, були нечисленними. Зокрема, до них належали соціалістична (народна) єврейська партія (голова Х.Кугель), сіоністська партія (А.Шпігель), ортодоксальна (консервативна) єврейська партія (К.Вайс), єврейська громадянська партія (К.Шаламон), єврейська міщанська партія та інші організації. Соціальною базою єврейських партій були в основному мешканці міст – банкіри, торгівці, крамарі, заможне селянство. Вони виступали за господарську і політичну консолідацію єврейського населення краю, мали, як і угорці, свої періодичні видан-

ня, окремі з них насаджували ідеї сіонізму, але загалом були лояльними до влади та інших політичних партій Закарпаття[82].

Виникнення й діяльність численних політичних партій в Закарпатті в 20-ті роки сприяли, з одного боку, формуванню політичної свідомості та політичної культури серед населення краю і дедалі більшій його інтеграції до політичної системи Чехословацької республіки, а з іншого – її політичному зміцненню і стабільному розвитку як єдиної багатонаціональної держави. Втім, найбільшою проблемою для самих регіональних партій Закарпаття була їхня неспроможність реально впливати на політичне життя краю, а тим більше республіки загалом, суспільно-політичний розвиток якої визначали празькі політики і загальночехословацькі партії.

Серед них чи не найавторитетнішою в Закарпатті була аграрна партія (з 1922 р. – республіканська партія чехословацьких землевласників і дрібних селян), представники якої входили до складу всіх коаліційних урядів міжвоєнної ЧСР, очолюючи їх 12 разів. Успіхи аграрної партії зумовлювались її майже монопольними позиціями на селі під час і після проведення аграрної реформи, активністю щодо створення різних кредитних й кооперативних установ на селі, встановлення високого імпортного мита на сільськогосподарську продукцію, проведенням активної соціальної політики тощо.

Прихильність і симпатії здобули на Закарпатті й чехословацька національно-демократична та чехословацька народна партії, що найчастіше блокувалися з аграріями і виступали з право-консервативних позицій, а також партії національно-соціалістична, соціал-демократичні і, зрештою, комуністична, які створили свої осередки, філії чи підлеглі політичні організації в краї.

Яскравим показником впливу політичних партій на населення Закарпаття і водночас його залучення до політичного життя стали вибори до чехословацького парламенту – Палати депутатів і Сенату Національних Зборів, які упродовж 20-х років проводилися на Підкарпатській Русі тричі – у 1924, 1925 і 1929 рр.

У перших виборах до парламенту ЧСР, що відбулися в квітні 1920 р., населення Закарпаття участі не брало, однак, згідно з виборчим законом республіки, вибори в краї мали проводитися не пізніше 90 днів після чеських виборів, тобто не пізніше кінця липня 1920 р. Втім, чехословацька влада довго не наважувалася на ці вибори, посилаючись на політичну незрілість закарпатського суспільства. Після довгих зволікань і на рішучу вимогу політичних сил Закарпаття вони були призначені на березень 1924 р. Виборча кампанія в Закарпатті тривала два місяці й була досить активною. Упродовж них політичні партії з агітаційно-пропагандистською метою використовували засоби масової інформації (ними на цей час видавалося понад 50 газет і журналів), провели близько 450 зборів, а також партійні конференції, на яких були прийняті передвиборні програми політичних партій. Вони зводилися в основному до таких вимог: надання широкої автономії краю, підвищення заробітної плати, ліквідація безробіття, проведення земельної реформи, зниження податків, гарантування свободи слова, друку тощо[83].

До участі в парламентських виборах на Закарпатті було допущено 13 кандидатських списків від різних політичних партій та блоків. Роль урядової коаліції відігравав Аграрний блок, який підтримали чимало регіональних партій Закарпаття. В ролі активної опозиції виступала комуністична організація та угорські націоналістичні партії, а самостійно виступив лише автономно-землеробський союз.

Результати перших парламентських виборів на Закарпатті були дещо несподіваними. Абсолютну перемогу (майже 40% голосів) на них дістали комуністи: з 13 обраних членів Національних зборів від Підкарпатської Русі шестеро – Й.Гатті, І.Мондок, М.Сидоряк, М.Терек, І.Боднар і І.Локота, належали до крайового осередку КПЧ. По два парламентарія було обрано від народно-соціалістичної партії (А.Гагатко і І.Цурканович), угорської народної партії (А.Корлат і Ф.Єгрі), автономно-землеробського союзу (А.Куртяк і Ю.Фельдеші) і лише один – від аграрної партії (Й.Камінський)[84].

Уже за рік, 15 листопада 1925 р., у зв'язку з кризою коаліційного режиму в ЧСР були достроково проведені нові парламентські вибори. Їхні результати в Закарпатті підтвердили високий авторитет серед виборців лівих партій. Комуністи, зокрема, хоч і втратили майже 25 тис. голосів порівняно з 1924 р., але знову одержали переконливу перемогу – майже 31% виборців віддали за них свої голоси. 7,4% голосів набрали соціал-демократи. Водночас підсумки виборів показали зростання авторитету серед закарпатців аграрної партії та автономно-землеробського союзу, які одержали значно більше голосів, ніж у 1924 р. – відповідно 14,2 проти 6,4% і 11,6 проти 8,4%[85].

Результати виборів до парламенту в 1924 р. і 1925 р. в Закарпатті, коли за опозиційні уряду партії було віддано відповідно 60% і 54% голосів, викликали упереджене ставлення празького уряду до політичного життя в краї, де виявилося дуже багато невдоволених чехословацьким урядуванням і на чолі сильної опозиції опинилася комуністична партія. Уряд ЧСР змушений був частково переглянути свою політику в Закарпатті, посилити, зокрема, свої зусилля з розв'язання соціально-економічних і національно-культурних проблем краю, а партії урядової коаліції, особливо аграрна, виявили особливу активність серед місцевого населення в пошуках підтримки й політичних партнерів напередодні наступних парламентських виборів, що відбулись у 1929 р. До речі, 1925–1929 рр. були найуспішнішими в плані господарського розвитку (найвищий приріст національного продукту, найнижчий відсоток безробітних, стабілізація матеріального становища робітників, середніх підприємців і селян), політичної стабілізації (домінація аграрної партії) і зміцнення парламентсько-партійної системи, в історії міжвоєнної Чехословаччини, і це не могло не позначитися на настроях її громадян.

Тому не випадково вибори 1929 р. вперше за кількістю голосів вивели в Закарпатті на перше місце провідну партію урядової коаліції – аграрну (29,1% голосів), якій, зокрема, вдалося заручитися підтримкою русофільських діячів і партій краю. Комуністи з 15,2% голосів опинилися лише на четвертому місці, поступившись також національним демократам і «Руському блоку» (об'єднанню чотирьох регіональних партій на чолі з АЗС), які отримали по 18,3% голосів виборців[86]. Загалом, як влучно зауважив відомий дослідник історії Закарпаття П.Магочі, результати виборів 1929 р. в цьому краї показали, що «зусилля Праги досягти політичної консолідації завершились успіхом… Уперше (й востаннє) на виборах до Національних зборів блок проурядових партій здобув більшість у 54% голосів»[87].

Аналізуючи результати парламентських виборів у Закарпатті в 20-х роках XX ст., слід зазначити досить високий відсоток – 14,6 – абсентеїзму (неучасті у виборах) населення краю у співвідношенні до загальнодержавної кількості, де цей показник становив усього 8,6%. Це свідчило про ще досить низький рівень порівняно з іншими регіонами республіки політичної активності закарпатців. Разом із тим участь понад

250 тис. з них у трьох парламентських виборах сприяла становленню в Закарпатті зачатків політичної культури на принципах демократії і плюралізму, формуванню парламентських традицій на цій українській землі[88]. Залучення населення Закарпаття до парламентської системи ЧСР давало також змогу місцевим політичним лідерам легально здійснювати діяльність, спрямовану на вирішення тих чи інших проблем краю, набувати молодим партіям досвіду ведення конкурентної політичної боротьби, авторитету в умовах багатопартійності.

За всієї політичної диференціації наприкінці 20-х років у партійній системі ЧСР і її складовій частині – Підкарпатській Русі, в суспільно-політичному житті республіки загалом витворилася стабільність політичних інтересів, орієнтації партій-партнерів і електорату, яка сприяла збереженню й зміцненню демократичного характеру республіки.

Щодо Закарпаття, то перше десятиліття чехословацького урядування на цій українській землі розпочалося в атмосфері взаємної довіри, щирих сподівань, зокрема, з боку закарпатців на покращення своєї долі в складі ЧСР. Уряд Чехословацької республіки, своєю чергою, був зацікавлений у підтримці цих оптимістичних настроїв і лояльності громадян своєї нової провінції і проводив досить активну й ефективну політику в цьому напрямі, досягши певних позитивних результатів.

Проте чехословацька влада невдовзі нажила собі чимало опонентів й ворогів серед місцевих політичних діячів і організацій. Вперте небажання празького уряду надати Закарпаттю обіцяну автономію, скликати крайовий сойм і виправити закарпатсько-словацький кордон, а також невдоволення місцевого населення засиллям в краї чеських урядовців і втручанням їх в культурно-освітні й церковні справи, були причиною невпинних конфліктів й непорозуміння у 20-ті роки. І хоча парламентські вибори 1929 р. засвідчили, що більшість закарпатських русинів-українців і надалі пов'язували свою долю і майбутнє свого краю з Чехословацькою республікою, однак друге десятиліття перебування Закарпаття в її складі не менш виразно продемонструвало, що досягнута наприкінці 20-х років відносна консолідація закарпатського суспільства була лише тимчасовим політичним явищем. Уже наступні, 1930-ті роки стали для Чехословацької республіки загалом і для чехословацько-закарпатських відносин зокрема важким випробуванням.

Світова економічна криза 1929–1933 рр., що не оминула й Чехословаччину[89] і особливо негативно позначилася на становищі населення Закарпаття[90], призвела до значних змін у політичному житті чехословацького суспільства. Насамперед слід зазначити, що в умовах економічної кризи і викликаної нею радикалізації робітничого й селянського рухів, активізації опозиційних антидемократичних течій та інших негативних явищ, у республіці загалом особливо помітною стала тенденція до згортання парламентської демократії й поширення повноважень виконавчої влади, яка вдалася до проведення політики «сильної руки». Втім, якщо в Празі наприкінці 1929 р. було проведено реорганізацію уряду з метою розширення його соціальної бази (за рахунок соціал-демократичної та деяких інших партій) для зміцнення політичної стабільності, то в Закарпатті ці зміни позначилися насамперед посиленням політичного й національного тиску на місцеве населення з боку чеських урядовців, кількість яких в краї зростала щороку. Це, разом з катастрофічними наслідками економічної кризи і небажанням Праги надати обіцяну автономію, не могло не викликати різко негативну

реакцію, зростання античеських настроїв серед місцевого населення і загострення закарпатсько-чехословацьких відносин.

Найпереконливішим свідченням украй небезпечних для Праги змін у політичних настроях закарпатців стали результати виборів до чехословацького парламенту, що відбулися в травні 1935 р. Вони обернулися величезною поразкою уряду ЧСР: 63% голосів у краї зібрали партії, що були рішучими противниками чехословацької влади[91].

Характеризуючи закарпатське суспільство середини 30-х років, чеські урядовці, наприклад, змушені були визнати, що в Закарпатті, «в якому перед тим так плідно й охоче працювали люди, цілком змінилося всередині і зовні; стало утверджуватись право сили і примусу» і що, незважаючи на досягнутий за роки чехословацького урядування «значний поступ», «теперішнє економічне становище Підкарпатської Русі дуже й дуже тяжке; антидержавна опозиція набула більшого впливу, ніж прихильники активної продержавної політики... яких чимало людей навіть ненавидить»[92].

Тяжке економічне становище, складна політична ситуація і невдоволення політикою чехословацьких властей відчужували від Праги дедалі більшу кількість закарпатських політичних діячів. У пошуках виходу із кризи і налагодження нормального життя в краї почали переглядати свої концепції та програми дій політичні партії, що вже існували, а також створювалися нові. Зокрема, партії республіканського, пропрезидентського спрямування, дотримуючись і надалі реформістського курсу, для збереження цілісності республіки, системи парламентської демократії і буржуазно-демократичного характеру ЧСР часто вдавалися до державних компромісів. Наприклад, впливова на той час у Закарпатті Чехословацька соціал-демократична партія, з якою наприкінці 1929 р. об'єдналися місцеві соціал-демократи, рішуче засуджувала політичний розгул в Закарпатті, зокрема каральні дії жандармерії та поліції, вимагала від уряду негайних дій проти зростання злиденності населення краю тощо. Водночас соціал-демократи, які були представлені в уряді, закликали маси не вдаватися до активних форм боротьби проти нього, наголошували на необхідності й можливості розв'язання усіх проблем мирним шляхом.

Під час економічної кризи змінилися пріоритети і в іншої правлячої партії – аграрної. Основний лозунг аграріїв – проведення земельної реформи – відійшов на другий план, а на перше місце партія висунула вимоги організації дієвої допомоги селянам, які розорювалися в умовах кризи. Зокрема, за підтримкою місцевих членів аграрної партії в серпні 1931 р. в Закарпатті з метою захисту селян від масового зубожіння в роки кризи була створена громадсько-політична організація Союз працюючого селянства (СПС). У 1932 р. СПС, що зазнавав дедалі більшого впливу комуністичних ідей, було заборонено і створено Об'єднання трудящого селянства.

Незважаючи на падіння своєї чисельності на початку 30-х років до 25 тис. членів (проти близько 120 тис. на початку 20-х), найбільш радикальною опозиційною політичною силою в республіці залишалася комуністична партія Чехословаччини. Після свого V з'їзду (лютий 1929 р.), на якому генеральним секретарем КПЧ було обрано вихідця із бідної селянської родини К.Готвальда – активного прибічника усіх сталінсько-більшовицьких догматів, комуністи відкрито проголосили курс на соціалістичну революцію та встановлення в країні диктатури пролетаріату. Повністю поділяли такий курс і нові керівники крайкому КПЧ в Закарпатті Е.Кліма, О.Борканюк, Г.Феєр та ін., які

розгорнули активну пропагандистську роботу, чим сприяли зростанню страйкового руху, політичному розмежуванню серед населення і загостренню внутрішньополітичної ситуації в краї. У 1934 р. крайова організація КПЧ випустила маніфест «Всі до бою…», в якому стверджувалася комінтернівська теза, наче «капіталізм смертельно хворий», і що народам загрожує імперіалістична війна, вихід з якої один – встановлення влади Рад.

Утім, слід зазначити, що завдяки боротьбі за розв'язання конкретних соціальних й національних проблем Закарпаття, а також активним антифашистським виступам і закликам до створення народного фронту боротьби проти фашизму, у другій половині 30-х років авторитет КПЧ знову почав зростати. Це засвідчили, зокрема, парламентські вибори 1935 р. і впевнена перемога на них комуністів, яки отримали в краї 24,4% усіх голосів, майже подвоївши кількість своїх прихильників з часів попередніх виборів. Також, як ніколи раніше, наприкінці 30-х зросла років кількість членів крайової комуністичної організації – до 4 тис. осіб[93].

Ще більш опозиційним до центрального уряду ЧСР став у 30-ті роки автономно-землеробський союз – одна з небагатьох політичних організацій Закарпаття, яка була практично незалежною від республіканських партій. Якщо під час економічної кризи керівництво партії змушено було тимчасово відкласти свої вимоги надання автономії краю і займатися щоденними справами – захистом населення від наслідків кризи, то з середини 30-х років знову на передній план в її діяльності висувається питання про радикальну зміну політичного статусу Закарпаття.

Зростанню авторитету АЗС серед переважної більшості населення Закарпаття сприяло й те, що у 1933 р. після смерті голови партії І.Куртяка її очолив відомий політик і публіцист, редактор партійної газети «Русский вестник» (1923–1939 рр.), один з визнаних лідерів автономістського політичного руху та русофільського національно-культурного напряму в краї А.Бродій. У своїй статті «Ми, автономісти, будуємо нову вільну автономну Підкарпатську Русь» новий голова АЗС у 1935 р. писав: «Коротко скажу, чого ми, автономісти, хочемо і за що боремось: Підкарпатська Русь в її етнографічних кордонах від Попраду до Тиси, як вказано в Сен-Жерменському мирному договорі і Конституції Чехословацької Республіки… Повинні ми знати те, що жити і утриматись в великій сім'ї народів вдається нам тільки так, якщо в нашому краї, на своїй рідній землі володіти і господарювати будемо ми самі. За це ми боремось до цього дня. Сьогодні влада на нашій землі знаходиться не в наших руках, і ми бачимо і відчуваємо те, що наслідки нашої праці ми зберегти для себе не можемо. Тому ми боремось за автономію. Кожний знає, вже і відчуваєте, що так, як до цих пір було, далі бути не може ні по Божому, ні по-людському, ні по-природньому праву»[94].

Очолювана А.Бродієм партія різко зростала у кількісному відношенні, насамперед за рахунок сільського населення і проугорсько налаштованих мешканців міст: наприкінці 30-х років АЗС налічував від 5 до 7 тис. членів. Не випадково за результатами парламентських виборів 1935 р. автономно-землеробський союз не лише зумів зберегти третє місце серед інших партій (після комуністів і аграріїв) за кількістю поданих за нього голосів закарпатців (45 тис., або 13,9% всіх голосів), а й провести до Національних зборів уже трьох своїх представників – Фельдешія, Федоренка і Бродія.

До речі, представляючи свою партію в чехословацькому парламенті від 1933 до 1938 р., А.Бродій був чи не найактивнішим і найвпливовішим депутатом від Закар-

паття. Його активність у парламенті, різкі виступи з критикою чехословацької влади і на захист прав та інтересів Підкарпатської Русі та його населення викликали захоплення у прибічників у рідному краї і обурення в урядових і політичних колах ЧСР. З особливою наполегливістю він вимагав надання Закарпаттю автономних прав. У своєму виступі в парламенті ЧСР 4 червня 1934 р., наприклад, депутат Бродій рішуче заявляв (як лідер русофільського напряму, він виступав завжди російською мовою): «Ведь правительство за прошлых 15 лет оказалось неспособным вырешить проблемы работы, хлеба, вырешить проблемы поднятия края. Хочет-ли правительство спасти эту часть республики, то во-первых оно должно установить границы Подкарпатской Руси, должна застановиться денационализация на восточной Словакии, где 200 тыс. русских душ не может жить национальной жизнью… Одновременно должен быть предложен проект парламенту к приготовлению осуществления автономии… Господа, нам автономия дело святое, дело национальное, комедию делать с нашим святым делом мы никогда не допустим. Требуем осуществления наших прав и проведения их в жизнь».

А 30 листопада того ж року, реагуючи на заяву одного з керівників ЧСР міністра закордонних справ Е.Бенеша про те, що закарпатці ще «не дозріли» до автономного управління, А.Бродій з парламентської трибуни цілком слушно наголосив: «Если дозрела была Подкарпатская Русь присоединиться к республике, так дозрела для того, чтобы имела свои права. Это только отговорка, что карпаторусский народ незрелый»[95].

Разом із тим новий лідер АЗС був непримиренним противником українського руху в Закарпатті і підтримував таємні зв'язки з угорською владою, яка все відвертіше заявляла про свої ревізіоністські зовнішньополітичні плани і, зокрема, щедро фінансувала діяльність опозиційної чехословацькій владі партії Бродія. Проугорська орієнтація АЗС ставала дедалі очевиднішою, дискредитуючи партію і русофільство загалом. Керівництво партії тісно співпрацювало з усіма русофільськими організаціями краю, а також з високими чинами уніатської єпархії. Зокрема, греко-католицький єпископ О.Стойка допомагав партії Бродія не лише морально, а й матеріально, був посередником у фінансуванні АЗС.

Одним із найбільш близьких політичних партнерів АЗС стала заснована в 1935 р. відомим і дуже амбітним громадсько-політичним діячем Закарпаття С.Фенциком нова русофільська організація – русска національно-автономна партія (РНАП). Вимагаючи, як і АЗС, «повної автономії і закріплення кордонів від Попраду до Тиси» та розвитку в Закарпатті російського шкільництва, партія Фенцика водночас отримувала фінансову підтримку від російських емігрантів з США, а також від уряду Польщі, яка використовувала її у своїх протичехословацьких інтересах[96].

Характерною особливістю політичного життя в ЧСР і Закарпатті у 30-ті роки, особливо після приходу до влади в Німеччині фашистів, була активізація діяльності реваншистських, проугорських сил і відкритих фашистських організацій, які орієнтувалися на німецьких нацистів. Серед угорського населення Закарпаття, наприклад, розгорнула пропаганду реваншизму автономна партія автохтонів А.Акоша. Вона, зокрема, переконувала закарпатців, що начебто причиною всіх лих і кризи є Версальська система, яка поділила угорців між різними державами, і що зміна кордонів Чехословаччини, повернення Закарпаття в лоно «історичної батьківщини» – Угорщини, змінить кризову ситуацію, відновить гармонію розвитку економіки краю.

Відверто орієнтувалися на гортівську Угорщину, виконуючи роль її «п'ятої колони», і деякі інші політичні сили в Закарпатті. Вони блокувалися навколо угорської національної партії, християнсько-соціалістичної партії, які в 1936 р. з метою координації своєї проугорської політики утворили об'єднану угорську партію на чолі з Е.Корлатом і К.Гоккі. До політичного союзу з нею ввійшли АЗС Бродія і РНАП Фенцика. Всі вони, будучи депутатами Національних зборів ЧСР, проводили, по суті, антидержавну діяльність, загострюючи тим самим і чехословацько-закарпатські відносини[97].

З середини 30-х років у Закарпатті, передусім у селах з німецьким населенням, почала діяти філія судето-німецької партії К.Генляйна – карпато-руська німецька партія. Щоправда, вона не виступала окремою організаційною одиницею і практично не мала впливу на політичне життя в краї[98].

За таких складних політичних умов у Закарпатті радикалізувався й український політичний рух. Він, до речі, мав на це особливі підстави.

Нагадаймо, що в ході складного процесу приєднання Закарпаття до ЧСР і в перші роки його перебування в складі нової держави, чехословацькі керівники неодноразово запевняли українських діячів в їхній підтримці і демонстрували на практиці підтримку дійсно народного, українського напряму в національно-культурному розвитку Закарпаття, залишаючись водночас лояльними до інших напрямів. Свідченням цього було, наприклад, розпорядження міністерства шкільництва й народної освіти ЧСР стосовно літературної мови на Закарпатті від 20 грудня 1919 р., в якому зазначалося, що «слід визнати літературною мовою місцевого населення літературну мову малоруську, яку уживають його найближчі сусіди й одноплемінці, тобто галицьку українську мову… Визнання літературної української мови мовою навчання в Карпатській Русі полегшить значно організацію і діяльність шкіл…»[99].

Загалом у перші роки чехословацького урядування в Закарпатті владні кола проводили досить виважену й поміркована національну політику і намагалися прямо не втручатися у розвиток національно-культурних процесів в краї, зокрема, у ворожнечу між різними орієнтаціями в мовному питанні. Навіть більше, чехословацька влада і особисто президент ЧСР Т.Масарик, який загалом прихильно ставився до українського народу[100], визнавали право на існування і підтримували, наприклад, в однаковій мірі (у тому числі і матеріально) діяльність двох найвпливовіших культурно-освітніх товариств у Закарпатті – і створеної у 1920 р. української «Просвіти», і утвореного на противагу їй у 1923 р. русофільського товариства ім. О.Духновича. Зокрема, цікаві визнання з цього приводу керівників товариства ім. О.Духновича Й.Камінського та С.Фенцика знаходимо в ювілейному виданні часопису «Карпатскій светъ», присвяченому Т.Г.Масарику, де особливо наголошується на зацікавленому, але виваженому й толерантному ставленні президента Чехословаччини до діяльності обох національно-культурних товариств і його принциповому невтручанні в їхні суперечки з мовного питання[101].

До речі, у міжвоєнні роки в краї було створено й активно діяло понад 150 громадських організацій з найрізноманітнішими напрямами діяльності, що було одним із проявів культурного відродження Закарпаття в рамках Чехо-Словацької республіки, так само як і бурхливе зростання різних навчальних закладів (на початок 1938 р. в краї було 809 тільки народних шкіл, у тому числі 469 з українською мовою викладання, 182 – чеською, 123 – угорською, 24 – німецькою і т.д., в яких понад 2 тис. учителів

навчали близько 150 тис. дітей)[102]. Отже, усі культурно-просвітницькі, національні й певною мірою політичні напрями в Закарпатті дістали майже рівні права, можливості й державну підтримку.

Однак дуже скоро чехословацькі владні кола змінили своє ставлення до українського руху. Спочатку це сталося тоді, коли в 1923 р. губернатором і віце-губернатором були призначені відповідно А.Бескид і А.Розсипал, які однозначно підтримували русофільський напрям, загравали з карпато-русинським (так званим автохтонним), а український напрям уважали іредентистським, протидержавним і часом навіть переслідували його прибічників. Ще упередженіше почав ставитися уряд ЧСР до українства в Закарпатті після того, як з другої половини 20-х років до нього приєдналася впливова крайова комуністична організація. Не випадковим було також і призначення Прагою у 1935 р. новим губернатором Підкарпатської Русі русинофіла К.Грабара. А так зване мовне опитування у 1937 р. – проведений у Закарпатті міністерством освіти ЧСР плебісцит серед батьків з приводу вибору української (автор Панькевич) чи російської (автор Сабов) граматики для навчання дітей у школах, став одним з найганебніших утручань влади в культурні процеси в краї[103].

І це відбувалося в той час, коли співвідношення прихильників русофільського і українського напрямів у Закарпатті досить інтенсивно змінювалося, і не в останню чергу завдяки перебуванню в краї значної кількості емігрантів з інших українських земель та їх наполегливій національно-культурній праці[104], на користь останнього, коли українська національна свідомість корінних мешканців краю була переконливо зманіфестована під час підготовки Всепросвітянського з'їзду в Ужгороді у 1937 р. Понад двадцять політичних партій, союзів, товариств, редакцій періодичних видань виступили з «Маніфестом до українського народу Підкарпаття», в якому здекларовано українську національну ідентичність населення і сформульовано його культурно-національні вимоги. Водночас цей важливий документ спростовує звинувачення українського руху в Закарпатті часів Чехословацької республіки в його нібито іредентистському, протидержавному характері. У ньому чітко й недвозначно було проголошено: «Ми добровільно прилучилися до Чехословацької республіки, ми є вірними громадянами нашої демократичної держави, – але в мовних і культурних справах ми були й будемо частиною великого 50-міліонового українського народу і цеї нашої народної та культурної єдності ніколи нізащо не зречемося…»[105].

Щодо політичних вимог, то українські партії й організації звичайно теж були невдоволені політикою празької влади і активно приєдналися до інших партій краю з вимогами надання автономії Закарпаттю. До народно-християнської партії А.Волошина, програма якої відрізнялася від програм інших політичних організацій більшим радикалізмом саме в українському питанні, приєдналася нова, по суті націоналістична, українська селянська партія (УСП), заснована в 1935 р. відомою діячкою Пряшівщини І.Невицькою.

Отже, згубні наслідки економічної кризи, що зумовили різке погіршення становища основної маси населення і призвели до різкого загострення соціальних суперечностей, прихід до влади в Німеччині фашистів і посилення антидемократичних і профашистських тенденцій у самій Чехословаччині, а головне – постійне зволікання Праги з питанням надання автономії краю та її втручання в національно-культурне життя закарпатців – усе це істотно вплинуло і на внутрішньополітичне становище

Закарпаття у 30-х роках, значно прискорило поляризацію суспільно-політичних поглядів різних політичних сил і угруповань і призвело до радикалізації громадсько-політичного життя, зростанню античехословацьких настроїв серед переважної більшості населення краю. В підсумку сталося так, що до критичного в її історії 1938 р. Чехословацька республіка ввійшла, практично втративши, можливо, за винятком частини діячів українського напряму, підтримку серед політичних лідерів і населення Закарпаття, землі, яку ще в 1934 р. майбутній президент Чехословаччини Е.Бенеш, промовляючи в Ужгороді, твердо обіцяв разом із закарпатцями «боронити до останньої краплі крові»[106].

4. Від здобуття автономії Підкарпатської Русі до проголошення незалежної Карпатської України

Боротьба закарпатців за автономію та справедливе визначення західних кордонів краю (зі Словаччиною) тривала протягом усього майже двадцятирічного періоду існування Першої, домюнхенської, Чехословацької республіки. Цей рух русинів-українців по обидва береги Ужа був справді всенародним: у ньому брали участь практично всі політичні партії, громадські об'єднання і національно-культурні товариства Закарпаття, що виступали активною опозицією центральній владі. Однак політично-класові й національно-культурні розбіжності їхніх програм, зокрема протистояння русофільського та українського напрямів у суспільно-політичному житті краю, були саме тим чинником, який полегшував правлячим колам ЧСР тривалий час утримувати цей масовий патріотичний рух у безпечних для Праги рамках[107].

Ситуація докорінно змінилася в другій половині 30-х років ХХ ст., коли, з одного боку, в Закарпатті відбулися радикалізація громадсько-політичного життя навколо питань національно-культурного розвитку та реалізації автономних прав краю і зростання античеських настроїв серед місцевого населення, а з іншого – в Європі загострилася міжнародна обстановка і політична криза напередодні Другої світової війни. До Чехословаччини висунули свої територіальні претензії практично всі сусідні держави і насамперед Німеччина, що розгорнула активну кампанію по її внутрішній і зовнішній дестабілізації. Всі зусилля керівників ЧСР не змогли убезпечити її від наростаючої зовнішньополітичної ізоляції. Великі держави, які раніше підтримували демократичну Чехословаччину і стабільність в Центрально-Східній Європі загалом, дедалі більше потурали експансіоністській політиці Німеччини, що прикривалася гаслом права націй на самовизначення. Це яскраво виявилося під час аншлюсу Австрії 12 березня 1938 р.

На черзі була Чехословаччина, послаблення міжнародного становища якої вплинуло, незважаючи на загалом ліберальну її національну політику, на зростання і консолідацію античехословацького автономістського й сепаратистського руху як серед судетських німців, так і в Словаччині та Закарпатті. Дуже швидко політика потурання Німеччині з боку Великої Британії та інших великих держав Європи, готовність Угорщини та Польщі взяти участь в античехословацькій акції підштовхнули А.Гітлера до рішучих дій.

Спровокувавши напруження на німецько-чехословацькому кордоні, він домігся скликання 29-30 вересня 1938 р. міжнародної конференції в Мюнхені за участі керівників урядів Великої Британії, Франції, Німеччини та Італії, яка задовольнила ультимативні німецькі вимоги щодо ЧСР: до Третього райху, зокрема, було приєднано високорозвинуту в промисловому відношенні Судетську область, де проживало понад 3 млн німців. Польща, у свою чергу, на початку жовтня 1938 р. отримала Тешинську Сілезію. Через місяць за рішеннями першого Віденського арбітражу південну частину Словаччини та найбільш розвинені райони Закарпаття було передано Угорщині. Загалом Чехословаччина втратила третину своєї території з населенням 5 млн осіб і 40% промислового потенціалу. Зраджена союзниками, країна опинилася у стані глибокої політичної кризи, віч-на-віч із нацистською Німеччиною.

Кризою та послабленням центральної виконавчої влади (5 жовтня 1938 р. на знак протесту проти політики диктату і розвалу Чехословацької республіки пішов у відставку з посади президента республіки Е. Бенеш) поспішили скористатися словацькі й закарпатські автономісти. Спочатку словаки, а слідом за ними закарпатські русини-українці проголошують автономію. Прага змушена була затвердити автономні уряди Словаччини (7 жовтня) і Підкарпатської Русі (11 жовтня). Перша Чехословацька республіка припиняє своє існування, а наступне піврічне існування урізаної з усіх боків Чехо-Словаччини увійшло в історію як період Другої республіки, побудованої на федеративних засадах.

Щодо Закарпаття, то цей короткотривалий період увійшов в історію як час розбудови української державності в краї, активної, хоча і неоднозначної за результатами діяльності його автономних урядів[108].

Утворення Карпато-української держави стало результатом перш за все цілеспрямованої багаторічної боротьби патріотичних сил краю. Водночас значний вплив на суспільно-політичні процеси в Європі взагалі, Чехо-Словаччині та Карпатській Україні зокрема, справив міжнародний фактор. Річ у тім, що короткочасне існування Карпатської України не просто збіглося з гострою політичною кризою в Центрально-Східній Європі напередодні Другої світової війни: це державне утворення багато в чому було породжене саме цією міжнародною кризою, стало одним із її виявів. Утім, як справедливо підкреслює дослідник історії Карпатської України М.Вегеш, «незважаючи на складність тогочасної міжнародної обстановки, Закарпаття, де компактно проживало українське населення, виявилося єдиним регіоном, яке вибороло автономні права і будувало свою державність у союзі з чехами і словаками»[109]. За переконанням іншого відомого дослідника історії Закарпаття В.Маркуся, «юридичний статус Карпатської України з жовтня 1938 до березня 1939 рр. далеко переходив рамки автономії, визначені в Сен-Жерменському договорі та чехословацькій конституції з 1920 р. Він наближався до федеральної моделі міждержавних та понаддержавних структур. Очевидно, це була своєрідна модель федералізму, бо перебувала у процесі розвитку»[110].

Отже, 11 жовтня 1938 р. в Празі було затверджено перший автономний уряд Закарпаття – Раду Міністрів Підкарпатської Русі (офіційна назва). Цій важливій в історії Закарпаття події передували не лише складний перебіг процесів на міжнародній арені, про що вже йшлося, а й суттєві зміни в суспільно-політичному житті краю, зокрема, компромісні домовленості між представниками основних політичних партій,

які входили до двох блоків (орієнтацій) – русофільського (центральна руська народна рада, автономно-землеробський союз, руська національна-автономна партія) і українського (перша українська народна рада, соціал-демократична партія).

Ще 21 вересня 1938 р. вперше представники обох орієнтацій підписали спільну декларацію щодо створення автономної адміністрації в Закарпатті, яку було вручено уряду ЧСР та дипломатичним представництвам західних держав у Празі. А 8 жовтня в Ужгороді відбулася нарада представників обох орієнтацій за участі депутатів празького парламенту і сенату від Закарпаття, де було вирішено «домагатися для Підкарпатської Русі тих самих прав, які одержала й одержить Словаччина», досягнута компромісна домовленість щодо персонального складу автономного уряду, а також створена Національна рада Підкарпатської Русі. До її складу ввійшли представники практично всіх основних політичних сил краю[111]. Того ж дня у меморандумі центральній владі в Празі Національна рада оголосила себе «єдиним законним представником всіх руських областей Карпат і всього його населення, для якого забезпечується самовизначення і самоуправління». Також вимагалося негайної заміни значної частини чеських урядовців в краї місцевими кадрами та прийняття закону про Підкарпатську Русь[112].

У відповідь на ці вимоги 8 жовтня голова нового чехословацького уряду Я.Сирови звільнив з посади губернатора краю К.Грабаря і призначив повноважним міністром для Підкарпатської Русі вихідця із Закарпаття І.Парканія. А 10 та 11 жовтня він прийняв у Празі і провів переговори з представниками Національної ради Підкарпатської Русі, після чого Рада міністрів ЧСР затвердила персональний склад автономного уряду із 6 осіб – відомих політичних діячів Закарпаття, що були депутатами чехо-словацького парламенту і сенату.

Перший автономний уряд Підкарпатської Русі очолив Андрій Бродій – лідер русофільського напряму в краї, голова автономно-землеробського союзу. Поряд з посадою прем'єра він отримав портфелі міністра шкільництва і міністра федерального уряду в справах Підкарпатської Русі. Міністром внутрішніх справ став Едмунд Бачинський – один із керівників республіканської землеробської (аграрної) партії на Закарпатті. Один із лідерів Національної ради Підкарпатської Русі соціал-демократ Юліян Ревай став міністром комунікацій, а лідер руської національно-автономної партії Степан Фенцик – міністром без портфеля (питання встановлення словацько-закарпатських кордонів). Державними секретарями в уряді стали представник автономно-землеробського союзу на Пряшівщині Іван П'єщак (питання юстиції) і лідер українського напряму в Закарпатті, голова народно-християнської партії Августин Волошин (питання охорони здоров'я і соціального забезпечення). Отже, до першого автономного уряду увійшло четверо представників русофільського і двоє (Ю.Ревай та А.Волошин) – українського напряму, що, на думку сучасних дослідників, було компромісним рішенням і загалом реально відображало співвідношення сил між двома головними політичними блоками Закарпаття[113].

Автономний уряд А.Бродія проіснував усього 15 днів – від 11 до 26 жовтня 1938 р. Першочерговим завданням для нього було врегулювання територіальних проблем, зокрема вирішення питання кордону між Підкарпатською Руссю і Словаччиною. Він розпочав широку кампанію за приєднання до краю східнословацьких районів (Пряшівщини), заселених переважно русинами-українцями. Зокрема, відразу після

затвердження уряду Підкарпатської Русі міністр С.Фенцик відправився із Праги до Пряшева для обговорення цього питання і пропагандистської роботи серед місцевого населення. У своїй першій прем'єрській промові Бродій відверто заявив, що «первое правительство Карпатской Руси предпримет все меры, чтобы объединить все русские области в Карпатах (от Попрада до Тисы) в одно целое, свободный штат»[114].

Але надмірна активність уряду в цьому напрямі відсунула на другий план розв'язання не менш злободенних для Закарпаття проблем – господарсько-фінансових, соціальних, внутрішньополітичних, зокрема боротьбу з угорськими і польськими озброєними групами, які все частіше проникали в край, викликаючи неспокій, хаос і жертви у молодій державі.

Уряд А.Бродія провів всього три засідання[115]. Перше засідання Ради міністрів Підкарпатської Русі відбулося в Ужгороді 15 жовтня 1938 р. На ньому були розглянуті та затверджені основні органи самоуправління, які складалися із 9 міністерств, розподілені функціональні обов'язки між міністрами, а також вирішено вимагати для себе тих же прав, що отримала виконавча влада в Словаччині. Було засновано «Урядовий Вісник» для публікації розпоряджень автономного уряду, який до рішення сойму про офіційну мову вирішено було друкувати руською і українською мовами. На цьому ж засіданні обговорювалися й господарські проблеми краю, передовсім продовольча ситуація і заходи уряду для її поліпшення: було констатовано, що в жовтні 1938 р. на Підкарпатську Русь із Румунії завезено 170 вагонів кукурудзи.

На другому засіданні автономного уряду, що відбулося 18 жовтня, обговорювалися насамперед питання складного міжнародного становища Підкарпатської Русі. Зокрема, було заслухано доповідь С.Фенцика про політичну ситуацію на Пряшівщині та переговори про кордони з урядом Словаччини. Вирішено продовжити ці переговори, для чого затверджено спеціальну комісію. Водночас Рада міністрів Підкарпатської Русі висловила гострий протест словацькому прем'єр-міністру Й.Тисо з приводу вжитих ним репресивних заходів до організаторів руху за приєднання Прящівщини до Закарпаття. Ю.Ревай доповів урядові про проведені переговори з міністром закордонних справ ЧСР Ф.Хвалковським, на яких йшлося, зокрема, про необхідність заборони вивозу державного і приватного майна з території республіки і краю. Обговорювалися також питання надання амністії, співробітництва з Німеччиною, ліквідації чеських шкіл в населених пунктах краю з незначною кількістю чеських родин тощо. А.Волошин інформував уряд про організацію підкарпатського центру соціального забезпечення тощо.

У центрі уваги третього засідання кабінету міністрів А.Бродія, яке тривало два дні – 22 і 23 жовтня 1938 р., була внутрішньополітична ситуація в Закарпатті та навколо неї. Міністр Е.Бачинський проінформував уряд про результати складного переговорного процесу між ЧСР і Угорщиною щодо встановлення нових кордонів між ними, який зайшов на той час у глухий кут, та позицію Німеччини в цьому питанні. У зв'язку з цим члени автономного уряду жваво обговорювали можливості й варіанти оптимального реагування на ультимативні вимоги Угорщини щодо заселених переважно угорцями південних територій краю з містами Ужгород, Мукачево та деякими іншими важливими з точки зору функціонування транспортних мереж населеними пунктами Закарпаття. Насамперед, було створено комісію в складі відомих закарпатських вчених (П.Сова, Г.Геровський, М.Кондратович, М.Бескид та І.Панькевич), перед

якою ставилося завдання науково довести, що Закарпаття – русинська земля і цим самим «відбивати угорські вимоги».

А наступного дня, 23 жовтня, з приводу політичної ситуації та загрози поділу автономної території, урядом Підкарпатської Русі було прийнято рішення: «Область руських на півдні Карпат, що визначена мирними договорами як автономна одиниця, становить одне невіддільне ціле, частини якого міцно зв'язані як тисячолітньою історією, так і тисячолітніми економічними умовами і братерським співжиттям її корінного автохтонного населення… Цілісність і невіддільність цієї області визнали також і великі союзні і співдружні держави в міжнародних і мирних договорах, змінити політичне становище і приналежність якої вважаємо можливим тільки в її цілосності без відторгнення її південної частини від північної і навпаки, можна виключно тільки на основі права самовизначення всього корінного автохтонного населення за демократичним принципом: всенародним голосуванням»[116].

Це рішення автономної влади було передано урядам ЧСР та інших сусідніх і великих західних держав. Були розроблені навіть практичні заходи щодо підготовки до проведення плебісциту в Закарпатті. Слід зазначити, що рішення кабінету міністрів А.Бродія про звернення до урядів зарубіжних держав і проведення плебісциту у питанні, яке торкалося територіальної цілісності республіки, виходило за рамки повноважень автономного уряду Підкарпатської Русі і суперечило конституційним нормам ЧСР. Ідея проведення плебісциту неоднозначно сприймалася також різними політичними силами в Закарпатті. Якщо партії й громадські організації русофільського напряму цю ідею підтримували і, як стверджують окремі науковці, саме вони на скликаних Бродієм закритих зборах Центральної руської народної ради стали ініціаторами плебісциту, то представники українського напряму виступили проти[117].

Кризова ситуація загострилася після того, як 25 жовтня 1938 р. Угорщина поставила питання, щоб її претензії до частини територій Словаччини і Підкарпатської Русі, де проживало угорське населення, вирішувалося або всенародним плебісцитом, або арбітражем європейських держав. У цей же день празький уряд прийняв рішення про розпуск політичних партій, хоча на Закарпатті розпорядженням віце-губернатора А.Бескида була заборонена діяльність лише впливової серед населення комуністичної партії, яка виступила проти автономії, – інші партії та об'єднання продовжували діяти[118].

Побоюючись несприятливих для себе результатів всенародного референдуму, чехословацька влада на розширеному засіданні за участі кабінетів міністрів автономних Словаччини і Підкарпатської Русі 26 жовтня погодилася на арбітражне рішення з приводу вимог Угорщини. До речі, в цей же день Перша Українська народна рада під керівництвом А.Волошина провела нараду в Ужгороді, на якій прийняла рішення: «1. Не противитися відданню мадярської етнографічної території Мадярщині, але 2. Рішуче протестує проти плебісциту; 3. УНР стоїть на принципі федерації народів у теперішній державі»[119].

Попри це, прем'єр-міністр Підкарпатської Русі А.Бродій не погодився з рішенням центрального уряду і став вимагати проведення на Закарпатті всенародного плебісциту. Його активно підтримував міністр С.Фенцик, який намагався поєднати питання про чехословацько-угорський кордон з проблемою урегулювання закарпатсько-словацького кордону. Як з'ясувалося невдовзі, обидва політики і очолювані ними

автономістичні партії вели подвійну гру, орієнтуючись на відрив Закарпаття від ЧСР і отримуючи в цій античехословацькій діяльності підтримку, у тому числі й фінансову, з Угорщини і Польщі.

На знак протесту проти відвертої проугорської діяльності Бродія і Фенцика подають у відставку міністри автономного уряду Підкарпатської Русі Е.Бачинський і Ю.Ревай. Однак федеральний уряд ЧСР їх відставку не прийняв і того ж дня, 26 жовтня, після ухвали відповідних юридичних інстанцій, звільнив з посади прем'єра А.Бродія. Його було негайно заарештовано в Празі, згідно з Законом про охорону республіки, за «державну зраду» – зв'язки із ворожими Чехо-Словаччині закордонними елементами і профашистську діяльність на користь Угорщини, агентом якої він тривалий час виступав під кличкою «Берталон». Його соратнику С.Фенцику вдалося втекти в польське посольство в Празі, а потім переїхати до Угорщини[120].

На цій досить драматичній ноті закінчив свою короткочасну діяльність перший автономний уряд Підкарпатської Русі, який так і не зміг практично контролювати, а тим більше змінити на краще політичну ситуацію в Закарпатті та соціально-економічне становище його населення.

26 жовтня 1938 р. новим прем'єр-міністром Підкарпатської Русі урядом Чехословацької республіки був призначений Августин Волошин – лідер українського напряму в краї, а міністрами – члени першого автономного уряду Ю.Ревай і Е.Бачинський. Усунення з міністерських посад А.Бродія, С.Фенцика та І.П'єщака тим же розпорядженням празького уряду і передача їхніх повноважень новому прем'єру робило новий автономний уряд виразно українським. Тому не випадково відразу ж після складання присяги на вірність Чехо-Словацькій республіці А.Волошин виголосив промову, в якій підкреслив, що забезпечить «народам Підкарпатської Русі їх культурні, національні та господарські здобутки… без різниці національної та релігійної». Він закликав до співробітництва представників русофільства, але його заклик, як засвідчила подальша діяльність автономного уряду, мав декларативний зміст.

Не маючи своїх людей у складі уряду, русофіли на запропоноване співробітництво не погодились і перейшли у відкриту опозицію до нового уряду – антиукраїнські мітинги, демонстрації й звернення, що проводилися ними в багатьох містах Закарпаття, значно ускладнювало його діяльність[121]. Навряд чи сприяв згуртуванню закарпатського суспільства навколо уряду А.Волошина і заклик Української народної ради «Український Народе Підкарпаття!», в якому наголошувалося: «Доля нашого народу на Підкарпатті передана до рук Батька нашого національного відродження о. Августина Волошина… Ми всі повинні відкинути свої особисті справи й розрахунки та з усіх сил іти на поміч нашій владі! Кожний українець-русин, мужчина, жінка, старий чи молодий, повинен приступити до будови нашої молодої держави»[122].

Про чітку українську спрямованість уряду А.Волошина переконливо свідчило й опубліковане 27 жовтня 1938 р. в газеті «Нова свобода» звернення Української народної ради «До всіх українців по цілому світі! До всіх українських партій, організацій, груп, товариств в Галичині, Буковині, Бессарабії, Наддніпрянській Україні, Канаді, Сполучених Державах Америки і взагалі до українців, де б вони не проживали». «Ми віримо, – говорилося у зверненні, – що великий 50 мільйоновий український народ підійме й надалі своє велике слово і не допустить, щоб наші віковічні вороги, накладали на нас пута, знов садили нас в тюрми»[123]. Це звернення було розцінено

українцями, зокрема в Галичині, як заклик до допомоги братам-українцям по той бік Карпат. Почалися масові демонстрації на підтримку уряду Волошина у Львові, Станіславі, Коломиї. Були зафіксовані перші нелегальні переходи польсько-чеського кордону галицькими українцями з метою допомоги в розбудові молодої української держави, які з кінця 1938 р. стали масовим явищем[124].

Відомий дослідник міжвоєнної історії Закарпаття М.Болдижар пояснює вибір чехословацьким урядом на посаду голови автономного уряду краю політичного лідера українського напряму так: «Цьому сприяло ряд факторів: по-перше, призначаючи А.Волошина прем'єром, центральний уряд враховував, що він був освіченою для того часу людиною, мав духовну та світську освіти і сподівався, що в своїй діяльності він буде керуватися принципами нейтральності та релігійно-етичними нормами і не братиме участі в політичних інтригах; по-друге, уряд добре знав про політичну орієнтацію інших можливих кандидатів у прем'єри і не бажав більше ризикувати, "обпікшись" уже на кандидатурі А.Бродія; по-третє, кандидатура каноніка А.Волошина була підтримана прем'єром словацького автономного уряду католицьким священиком Й.Тісо. Отже, волею випадку та в зв'язку з названими вище обставинами А.Волошин вийшов на арену активної політичної діяльності»[125].

Можна погодитися з тим, що А.Волошин дійсно не готувався до такої високої політичної кар'єри. Він сам відверто про це говорив у грудні 1938 р. кореспонденту львівської газети «Діло»: «Сьогоднішня моя праця є такого характеру, про який раніше я ані не думав. Все своє життя я працював як педагог. Переконався я в тому, що наш народ є цілком так інтелігентний, як і інші європейські народи і що лише гноблення робило його апатичним. Тепер він чудом скинув з себе апатичність і ця дійсність дає мені силу і відвагу до тієї праці, яку виконую»[126].

Отже, насамперед саме довголітня праця А.Волошина для і серед рідного народу, його переконання, що закарпатці заслуговують на краще майбутнє і готовність заради цього на нові пожертви, а також високий авторитет й народна підтримка Волошина, як і його загалом лояльне ставлення до Чехо-Словацької республіки, підтримка її конституційних основ і демократичних інститутів та прагнення «забезпечити самостійність Карпато-української держави в рамках федерації» зумовили вибір його кандидатури на пост прем'єра. І цей вибір не можна вважати випадковим, він був цілком закономірним. З приводу цього призначення чеська газета «Недєльні Ліст» 27 листопада 1938 р. в статті «Хто є Волошин» інформувала: «Людина на своєму місці. Мало маємо людей такої ваги, як о. д-р Волошин. Українській народ Підкарпаття виявив для нього таку любов і таке признання, що назвав його "батьком народу". Цієї назви не устійнив ніякий закон – вона створена народом. Його поява має в собі щось, що захоплює. Хоч уже не молодий, зумів пережити всю свою й свого народу трагедію… Назначуючи його прем'єром – влада зробила найщасливіший крок»[127].

Цікаву характеристику прем'єру Карпатської України дала французька газета «Ле Пті Парізьєн» у номері за 5 лютого 1939 р.: «Часто його представляли як типового духовного політика-дипломата з часів Ренесансу. Але цей образ цілком фальшивий… Батько Волошин, – так його кличуть селяни, – дуже приємний, вирозумілий, розумний і реаліст. То ані мрійник, ані фанатик»[128]. А глава греко-католицької церкви в Західній Україні, Галицький Митрополит й Архієпископ Львівський Андрій Шептицький, гаряче підтримуючи новий уряд Карпатської України і щиро вітаючи о. А.Волошина з призна-

ченням на пост прем'єра, писав: «Трудно представити Вам ентузіязм і радість, з якою ціла наша суспільність, увесь український народ у Галичині… прийняли відомість, що Ваша Ексцеленція обняли владу в Карпатській Україні. Уважаємо премудрим зарядженням Божого Провидіння, що Вас вибрало на провідника народові Закарпаття. Тому народові потреба й апостольської любови священика і мудрого проводу педагога, який би його виховував. Такого апостола, християнського педагога дав тому народові, дав нам усім Всевишній у Вашій особі. Зо страхом Господнім… слідимо за кожним Вашим кроком, свідомі небезпек, якими Ви з усіх сторін оточені, і безконечно важкого Вашого завдання»[129].

Завдання, що стояли перед автономним урядом А.Волошина, були дійсно надзвичайно складними. В першому після призначення прем'єром інтерв'ю редакторові газети «Нова свобода» 30 жовтня 1938 р. він досить детально їх розкрив: «Завдань багато. Числимо на сили свої та на сили громадянства, яке мусить все зробити, щоб закріпити здобутки. Але перше завдання – це оборонити цілість нашого краю, забезпечити спокій і порядок, забезпечити добробут народніх мас… Вже влада має 230 вагонів кукурудзи для бідних і безробітних… Думаю, що народні маси нашого краю здобудуть від своєї молодої держави все, що потрібно для усунення голоду… План публічних робіт маємо широкий. Мусимо побудувати залізниці, дороги, мости, пристосовуючи все до нових умов нашого господарського та культурного життя. Після встановлення й закріплення наших границь, негайно мусимо провадити планову розбудову нашої господарки. То вимагає великої кількості працівних сил та велику суму грошей. Але наші природні багатства є такі великі, що ми вдержимось та забезпечимо собі рівноправне співробітництво з іншими країнами, які нам допоможуть розбудувати промисел та інтенсифікувати хліборобство, скотарство, садівництво та огородництво. Будемо будувати фабрики, щоб зпрацьовувати наші сирівці, будемо зпрацьовувати мінеральні поклади, що стільки їх ховає в собі наша багата земля… Ми всіх шануємо, але вимагаємо, щоб і нас шанували, нікого не будемо кривдити, кожний громадянин без різниці народності й віри буде мати рівне право. Вибороли ми свободу не лише для себе, але для всіх, хто йде з нами й має добру волю до співпраці на нашій землі. Теперішня хвиля диктує нам всім виявити працівність і дисципліну, полишити національні, мовні та політичні суперечки і всім стати до творчої праці, якої вимагає від нас обов'язок перед рідним народом»[130].

На жаль, ці завдання через ряд суб'єктивних причин і об'єктивних обставин уряду Волошина так і не судилося повністю здійснити. Не встиг новий автономний уряд Підкарпатської Русі розпочати свою діяльність, як зазнав першої кризи. 2 листопада 1938 р. відбувся Віденський арбітраж (перший), що став результатом нової змови фашистських Німеччини та Італії з гортівською Угорщиною проти демократичної Чехо-Словаччини. Згідно з його рішеннями, ЧСР змушена була віддати Угорщині південні райони автономних Словаччини та Підкарпатської Русі, де проживало переважно угорське населення. Закарпаття, зокрема, втратило понад 12% своєї території (1523 кв. км), на якій знаходилося 97 населених пунктів, у тому числі найбільші міста краю – Ужгород, Мукачево, Берегово, і проживало близько 175 тис. осіб, серед них – понад 33 тис. українців. Це була важка втрата для автономного краю, особливо з господарського погляду[131]. З приводу цього Українська народна рада в черговому маніфесті «з болем в серці» сповістила населення краю про вимушену згоду на умо-

ви арбітражу, «бо несила наша боротися з світовими державами», але наголосила на тому, «що границі нашої Підкарпатської Держави тепер забезпечені Німеччиною, Італією, Англією та Францією. Польща та Мадярщина прийняли до відома умову, якою зобов'язалися не втручатися до наших внутрішніх справ. Наступає нова доба.., доба будівництва тривких основ державності для цілого нашого народу»[132].

Відповідно до рішень Віденського арбітражу евакуація державних установ і майна з територій, що передавалися Угорщині, повинна була завершитися до 10 листопада 1938 р. Уряд А.Волошина переніс свою канцелярію з Ужгорода до Хуста, який став столицею автономної української держави. До речі, майже всі прихильники Бродія та Фенцика, які проводили проугорську діяльність, залишилися на окупованій Угорщиною території, насамперед в Ужгороді й Мукачеві, де сердечно вітали нових угорських господарів і стали з ними активно співпрацювати.

Кабінет міністрів А.Волошина, своєю чергою, не гаючи часу, заходився будувати українську державність на урізаній території автономного краю. Насамперед, у Хусті він швидко завершив свою реорганізацію, розпочату ще в Ужгороді. На середину листопада 1938 р. автономний уряд Підкарпатської Русі складався з чотирьох міністерств: внутрішніх справ (міністр Е.Бачинський), шкільництва та народної освіти (міністр А.Штефан), юстиції (належало до компетенції самого А.Волошина, але він передав керівництво ним своєму раднику А.Дутці) і комунікацій (міністр Ю.Ревай).

Кожне окреме міністерство мало по кілька ресортів (відділів). Наприклад, міністерство комунікацій мало вісім відділів: господарства, фінансів, залізниць, пошт, телефонів і телеграфів, охорони здоров'я, торгівлі і промислів, громадських робіт, соціальної опіки. Значну роль в діяльності уряду відігравали особисті секретарі прем'єр-міністра С.Росоха та І.Рогач – люди молодшої генерації з радикальними поглядами[133].

Незабаром при кабінеті міністрів А.Волошина були створені служба безпеки, управління поліції в Хусті, відділ преси і пропаганди, який, зокрема, з метою інформування населення про діяльність уряду видавав «Бюлетень пресової служби». Щодня масовим накладом виходила урядова газета «Нова свобода», редакцію якої очолював відомий громадсько-політичний діяч і письменник В.Гренджа-Донський. Автономний уряд надавав особливого значення політичній та пропагандистській роботі. Це пояснювалось як необхідністю мобілізації зусиль населення краю на розбудову української держави, так і потребою протидії підривній діяльності з боку Угорщини і Польщі, нападам терористів з цих країн на населені пункти Закарпаття, антиукраїнській пропаганді проугорської «п'ятої колони», а також послаблення напруженості в українсько-чеських відносинах.

Уряду Волошина за порівняно короткий відтинок часу вдалося, наприклад, переконати населення в необхідності всенародного захисту кордонів краю. На початку листопада 1938 р. була утворена організація народної оборони – Карпатська Січ, що становила собою напіввійськову організацію (її члени не були озброєні). Перші січові загони стали формуватися ще на початку 30-х років у містечку Ясіня за ініціативи одного з керівників Гуцульської Республіки (1919 р.) Д.Климпуша. Тоді це були здебільшого протипожежні та культурно-просвітні товариства. Однак загострення міжнародної ситуації навколо ЧСР і бажання закарпатців допомогти чехословацьким військам захистити територію автономного краю змусило провідників Карпато-української держави

прискорити створення місцевих збройних сил. За підтримки міністерства внутрішніх справ, а також керівництва ОУН і фінансової допомоги української діаспори команди Карпатської Січі виникли майже в кожному більш-менш великому населеному пункті краю: загальна кількість вишколених січовиків становила близько 2 тис. Керівництво цими командами (січовими відділами) на місцях здійснювала Головна команда на чолі з командантом Карпатської Січі Д.Климпушем, що перебувала в Хусті[134].

Звістку про надання автономії Закарпаттю і особливо початок розбудови Карпато-української держави урядом А.Волошина з великим захопленням сприйняли українці в усьому світі. Про підтримку українського уряду і готовність усіляко допомагати його державотворчій діяльності свідчать сотні листів і телеграм національно свідомих українців з різних країн, що надходили до канцелярії Волошина. Крім моральної підтримки, українці США, Канади, країн Європи і Азії масово відгукнулися на звернення уряду Волошина та Української народної ради до українців зарубіжних країн з проханням про допомогу та із закликом до співпраці. Ними, зокрема, створювалися різноманітні «Допомогові комітети», «Національні фонди допомоги Карпатській Україні», організовувався збір коштів, медикаментів, продовольства тощо. З метою залучення необхідних краю спеціалістів із різних галузей народного господарства 10 грудня 1938 р. було створене українське емігрантське бюро на Карпатській Україні, яке, як зазначалося в урядовому рішенні, «збирає й систематизує заяви українських емігрантів щодо служби в державних, громадських і приватних установах та закладах». Чимало вкрай потрібних молодій автономній державі фахівців з числа українських емігрантів отримувало карпатоукраїнське підданство і відповідно чехословацьке громадянство, що дозволяло їм легально працювати в Закарпатті[135].

Особливу активність у цьому та братню солідарність із закарпатцями виявляли українці Галичини, які вбачали в Карпатській Україні провісника цілої Соборної України і в розбудову якої теж хотіли внести свій вклад. Протягом усього короткочасного існування Карпато-української держави закарпатці постійно відчували як моральну підтримку, так і матеріальну допомогу з боку галичан. Зокрема, незважаючи на репресивні заходи польської влади, вони сотнями нелегально переходили польсько-чеський кордон з бажанням особисто запропонувати молодій автономній державі свої знання, набутий досвід і свої руки. В урядових структурах автономного краю в центрі і на місцях, в українських школах і національно-культурних осередках, в народному господарстві і січових загонах самовіддано працювали й діяли сотні галицьких українців[136].

Разом із тим їхні активні дії, особливо радикально налаштованих членів ОУН, яких було чимало серед галичан, ускладнювали політичну ситуацію та міжнародне становище Карпатської України, зокрема українсько-польські відносини, а також поглиблювали суперечності в самому українському таборі. Автономний уряд А.Волошина постійно відчував тиск і опозицію з боку молодих радикальних націоналістів, які обіймали чільні посади в державних і партійних структурах і керівництві Карпатської Січі та настійно вимагали рішучіших дій, зокрема щодо чехів і празької влади.

Дослідник джерел з міжвоєнної історії Закарпаття М.Болдижар з цього приводу небезпідставно зазначає, що галичани активно переконували прем'єра А.Волошина в тому, «що Закарпаття в даних конкретних історичних умовах повинно стати центром об'єднання всіх українських земель в єдиній соборній Українській державі. Саме ця

ідея була однією з причин того, що все частіше і настирливіше почало ставитися питання про офіційну зміну назви автономної одиниці»[137]. Під впливом подібних рекомендацій керівництво Української народної ради 17 листопада 1938 р. надіслало на адресу голови чехословацького уряду і Законодавчої комісії парламенту ЧСР телеграму такого змісту: «Є неспірним, що наш народ є народом українським, а не русским, то є великоруським. Тому назва Підкарпатська Русь не відповідає дійсності. Українська Народна Рада, яка проголосила р. 1919 прилучення нашого народу до республіки, як народня репрезентантка українського населення в інтересі консолідації та спокійного розвитку цього краю, домагається, щоб в новій Конституції була ужита урядова назва цього краю: Карпатська Україна. Тим буде нещасне язикове питання раз на все вирішене. Домагаємося того й тому, бо під плащем русскости провадилася і провадиться протидержавна чинність та мадярська іридента»[138].

Питання про перейменування назви автономної території на «Карпатську Україну» знову було порушено міністром Ю.Реваєм на засіданні чехо-словацького парламенту 22 листопада 1938 р. під час прийняття поправки до конституції ЧСР у формі «Конституційного закону про автономію Підкарпатської Русі». Однак його пропозиція була відхилена і у прийнятому законі підкреслювалося: «Підкарпатська Русь є автономною складовою частиною Чехо-Словацької Республіки. Дефінітивну назву автономної території південнокарпатських русинів установить закон Сойму Підкарпатської Русі» і він же встановить «урядову мову та мову навчання в школах на території Підкарпатської Русі». Згідно з цим конституційним законом, який юридично закріпив автономний статус Закарпаття як державного утворення в рамках другої Чехо-Словацької Республіки, «урядову й виконавчу владу на території Підкарпатської Русі від 11 жовтня 1938 р. виконує у всіх справах, що належить до компетенції Підкарпатської Русі, тричленний уряд Підкарпатської Русі, який являється складовою частиною Центрального Уряду, аж до того часу, коли буде утворений Уряд Підкарпатської Русі». Адміністративний апарат віце-президента (крайовий уряд) позбавлявся своїх повноважень, що передавалися до компетенції міністерств автономного уряду. Упродовж п'яти місяців передбачалося провести вибори до першого представницького і законодавчого органу автономної території – «Сойму Підкарпатської Русі»[139].

Проте вже через кілька днів автономний уряд Волошина видав «Розпорядження правительства Підкарпатської Русі з дня 25 листопада 1938 року про запровадження на її території державної української (малоруської) мови», а наприкінці грудня розпустив земський (крайовий) уряд в Хусті і офіційно дозволив вживати поряд із назвою «Підкарпатська Русь» також назву «Карпатська Україна». Так перемогою українського завершилася боротьба двох напрямів в Закарпатті. Ці бурхливі історичні події кінця 1938 р., як слушно наголошує В.Маркусь, «стали милевими стовпами на шляху політично-державного становлення українського народу Закарпаття»[140].

Після цього пріоритетним напрямом політики уряду А.Волошина стає правотворча діяльність, яка була покликана наповнити реальним змістом статус автономного краю як суб'єкта федерації у складі Чехо-Словацької республіки. До таких нормативних актів належать розпорядження про передачу всієї влади кабінету міністрів Карпатської України до обрання сойму, про створення Вищого суду і Вищої державної прокуратури та ін. 24 січня 1939 р. міністерство внутрішніх справ у Хусті видало розпорядження, яке завершило формування структури виконавчо-розпорядчої влади в

Карпатській Україні. Згідно з ним, окружні начальники дістали повноваження розпускати сільські громадські заступництва на чолі із старостами повсюди, «де укажеться потреба», призначивши на їх місце урядових комісарів і дорадчі комісії[141].

Разом із тим створення жорсткої вертикальної структури виконавчої влади й обмеження громадян у їхніх конституційних правах свідчили, на думку багатьох дослідників, про ознаки авторитарного політичного режиму в Карпатській Україні. Дійсно, події, особливо зовнішні, розвивалися таким чином, що внутрішньополітичне становище Карпатської України дедалі більше ставало нестабільним і вибухонебезпечним, а це своєю чергою викликало необхідність створення оптимальних умов для консолідації всіх патріотичних українських сил, але водночас призвело до здійснення урядом Волошина низки антидемократичних актів. До них, наприклад, можна віднести утворення 20 листопада 1938 р. за наказом А.Волошина концентраційного табору Думен поблизу м. Рахова, до якого могли потрапити «дезертири та втікачі з заграниці», «політичні провинивці з нашого краю…» (щоправда, цей табір був не стільки концентраційним, на зразок фашистських чи сталінських, а радше місцем для тимчасового утримання інтернованих), введення досить жорсткої цензури на газети і журнали, що видавалися в Карпатській Україні, закриття місцевих осередків русофільського культурно-просвітнього товариства ім. Духновича і низки русофільських антиукраїнських видань та інші подібні заходи автономного уряду[142].

Загалом політична діяльність уряду Карпатської України, який взяв чіткий курс на українізацію всього суспільного життя автономного краю, і надалі залишалася головним напрямом його діяльності, тим більше що попереду були перші вибори до парламенту – сойму Карпатської України. На жаль, незважаючи на поставлене прем'єром А.Волошиним перед міністерством внутрішніх справ краю завдання зробити усе для того, «щоби у найкоротшому часі між українським народом і чеським урядництвом (у Карпатській Україні на той час проживало 8,5 тис. чеських чиновників, а разом із сім'ями – понад 15 тис. чехів. – *Авт.*) настали знову нормальні, приятельські відносини», вони погіршилися. Щоправда, не лише через вороже ставлення чехів до процесів українізації, а й унаслідок активної античеської пропаганди проугорської «п'ятої колони» в краї.

Загострилися стосунки автономного уряду і з чеською центральною владою, особливо після того, як новообраний президент ЧСР Е.Гаха в грудні 1938 р. звільнив з роботи міністра внутрішніх справ Карпатської України Е.Бачинського і на його місце 16 січня 1939 р. призначив чеського генерала Л.Прхалу. Це рішення чеської влади було розцінено урядом Волошина як втручання у внутрішні справи автономної української держави. Демонстрації проти призначення чеського генерала українським міністром у багатьох населених пунктах краю вилилися у масові акції протесту. Через кілька днів між Прагою і Хустом було досягнуто компромісу – Л.Прхала почав виконувати обов'язки міністра транспорту[143].

Утім, це не зняло занепокоєння керівництва ЧСР розвитком подій у Карпатській Україні, зокрема дедалі відвертішим зближенням уряду А.Волошина з Німеччиною (відкриття німецького консульства в Хусті, допомога німецьких військових радників у підготовці карпатських січовиків, становлення карпатоукраїнсько-німецьких економічних взаємин). Говорячи про очевидну пронімецьку орієнтацію уряду Карпатської України, слід зазначити, що Німеччина на той час була єдиною великою країною, яка

обіцяла йому своє покровительство. Саме за її підтримки кабінет Волошина сподівався зберегти територіальну цілісність краю в період загострення міжнародного становища в Центральній Європі, захистити його населення від угорської агресії[144]. Загалом політична ситуація в Карпатській Україні залишалася напруженою, посилилися суперечності в українському таборі, особливо між представниками старшого і молодшого покоління державників, поміркованими місцевими і радикальними емігрантськими діячами.

20 січня 1939 р. уряд Карпатської України, «виходячи зі становища громадського спокою і порядку та з того, що діяльність політичних партій, існуючих в Карпатській Україні (Підкарпатській Русі), яких діяльність була припинена, загрожує громадській (державній) безпеці, вирішив розв'язати і розпустити всі політичні партії, що виявили діяльність до появи вищенаведеного розпорядження чехо-словацького уряду».

Преса Карпатської України цей крок уряду розцінила як вияв політичної мудрості, наголошуючи на тому, що «політичне керівництво й провід Карпатської України належить Українській Народній Раді. Це є орган політичної консолідації й концентрації національних сил Карпатської України. Це не є політична партія, хоч і складається з активних людей всіх бувших національно-українських партій. В цім органі не панує жадна доктрина, тут панує лише українська державнотворча ідея…». Досить туманно пояснювався такий відхід від демократії і урядом: «Народ уже прозрів. Щоб не роз'єднили його вороги, позбувся всякого партійництва».

До речі, це був не лише антидемократичний, а й юридично помилковий крок уряду А.Волошина. Адже розпуск політичних партій автоматично виводив з парламенту й сенату ЧСР всіх закарпатських депутатів від розпущених партій, які втрачали можливість на федеральному рівні захищати інтереси автономного краю і його населення. Оговтавшись, 6 лютого 1939 р. уряд Карпатської України новим розпорядженням скоригував своє попереднє рішення, яке не повинно було відноситися до аграрної, соціал-демократичної, народно-соціалістичної та християнсько-народної партій. Утім, це не врятувало ситуацію[145].

Розпускаючи всі політичні партії, прем'єр А.Волошин дав дозвіл на створення лише однієї політичної організації – Українського національного об'єднання (УНО), кістяк якого склали представники названих вище чотирьох пропрезидентських партій. УНО, по суті, стало державною партією, створеною розпорядженням уряду, статут і програма якої були витримані в дусі ідеології інтегрального націоналізму, привнесеної на Закарпаття діячами ОУН. 24 січня 1939 р. був іменований центральний провід УНО, який очолив голова Української народної ради Федір Ревай (брат міністра Ю.Ревая). А вже 27 січня проводом об'єднання було сформовано список кандидатів у посли (депутати) до сойму Карпатської України із 32 осіб – переважна більшість із них була членами того ж УНО. Очолювали список «Батько Прем'єр о. Августин Волошин та міністр Юліян Ревай».

Розпочалася активна пропагандистська робота, щоб переконати населення краю в необхідності проведення виборів до парламенту Карпатської України на безальтернативній основі і голосувати за одним списком кандидатів (це суперечило законодавству ЧСР про вибори, згідно з яким висування кандидатів здійснюється тільки на багатопартійній основі). Сотні листівок у містах і населених пунктах Карпатської України закликали усіх мешканців прийти на вибори і одностайно голосувати за спи-

сок УНО[146]. Навіть в останній день перед виборами проводом УНО було влаштовано 64 публічних зборів[147].

Вибори до сойму Карпатської України відбулися 12 лютого 1939 р. і стали чи не найважливішою віхою в процесі реалізації автономних прав краю. Їх результат, за свідченням очевидців, «був так надзвичайно успішний… що заскочив своєю несподіванкою не тільки ворогів, але і приятелів Карпатської України». Із 92,5% населення, що взяли участь у виборах (265 тис. осіб), 92,4% проголосували за Українське національне об'єднання. Загалом, на думку фахівців-істориків, «вибори пройшли в спокійній поважній атмосфері»[148], «на задовільному рівні без значних порушень, а їхні наслідки можна вважати достовірними»[149], проте окремі дослідники стверджують, що вони «перетворилися у відвертий політичний фарс»[150], а «їх результати – фальсифіковані»[151].

Навряд чи останні твердження є коректними й достатньо науково аргументованими. Адже населення навіть за одного виборчого списку мало певну свободу вибору: в столиці Карпатської України – Хусті, наприклад, було зафіксовано понад 2 тис. голосів проти УНО, а загалом його список не підтримало понад 20 тис. тих, хто брав участь у голосуванні, вони були проти або подали недійсні бюлетені[152]. Але головне полягало в тому, що перші в історії Закарпаття вибори до власного представницького й законодавчого органу нарешті відбулися. Їхні результати засвідчили схвалення основною частиною закарпатських українців курсу кабінету міністрів А.Волошина на утвердження національної державності.

На жаль, порівняно з успішними наслідками політичної діяльності уряду А.Волошина значно скромнішими були результати його господарської праці. Вкрай бідні економічні ресурси й обмежені можливості автономного краю після приєднання найбільш розвинутої в економічному відношенні частини Закарпаття до Угорщини, постійний дефіцит бюджету Карпатської України, негативний вплив цілої низки зовнішніх чинників, пріоритетна увага до політичних питань, боротьби з «ворогами української нації» – все це завадило урядові серйозно зайнятися соціально-економічними та культурними проблемами краю.

Щоправда, планів і намірів у цьому напрямі було чимало. 19 листопада 1938 р. Українська народна рада в Хусті видала «Маніфест до українського народу», в якому були накреслені головні пункти господарської програми уряду Волошина. На перший план висувалися проведення земельної реформи, розвиток хліборобства й виноградарства, піднесення скотарства і молочарства. Але найголовніше завдання полягало в тому, щоб забезпечити місцеве населення продуктами харчування. Річ у тім, що ціни на продукти постійно підвищувалися, хоча заробітна плата залишалася без змін. Щоб запобігти голоду, особливо в гірських районах, автономний уряд пішов на відміну деяких податків. У лютому 1939 р. на його вимогу міністерство господарства ЧСР додатково виділило 300 тис. крон для проведення акції надання допомоги найбіднішому населенню краю. Тоді ж уряд Карпатської України «призначив півмілійона крон на харчеву акцію бідних дітей».

Однак разові допомогові заходи не могли суттєво поліпшити становище. Неспроможний вирішити цю проблему власними силами А.Волошин змушений був шукати допомоги за кордоном. Почалися поставки кукурудзи з Румунії, розглядалося питання про обмін закарпатського лісу і солі на зерно з урядами Німеччини і Угорщини. Водночас проводилась певна робота щодо поліпшення страхування й пенсійного

забезпечення населення: в Хусті, зокрема, був створений Краєвий уряд робітничого забезпечення[153].

Уже з перших днів своєї діяльності автономний уряд А.Волошина стикнувся ще з однією складною проблемою – безробіттям. Кількість безробітних постійно збільшувалась за рахунок галичан, що нелегально переходили польсько-чеський кордон, втікачів з території, окупованої Угорщиною, а також через припинення окремих видів робіт. Водночас відбувалася реемігрaція закарпатців у пошуках роботи за кордон. З метою поліпшення становища уряд Карпатської України в січні 1939 р. розпочав переговори з урядом Німеччини, Чехо-Словаччини і деяких інших країн про можливість для закарпатців виїжджати на заробітки. Така домовленість була досягнута, і кільком групам робітників вдалося поїхати на сезонні роботи до Німеччини і Чехо-Словаччини, хоча це не зняло хронічну для Закарпаття проблему безробіття[154].

Основним багатством краю залишався ліс, і тому уряд робив активні спроби щодо реорганізації та централізації лісового господарства, проведення його націоналізації. У січні 1939 р., після створення єдиної дирекції лісів у Бушгині, розгорнулися великі роботи в державних лісах: було прокладено кілька транспортних середників, почалося будівництво нових комунікацій, залізничних і автомобільних доріг, пошук нових ринків збуту та можливостей залучення іноземного капіталу тощо. В результаті ситуація у лісовому господарстві поступово стабілізувалася. Прибутковою галуззю промисловості краю залишалося добування солі. Певні позитивні зрушення відбулися в хімічній (досить успішно працювало 5 фабрик) і харчовій промисловості краю. Уряд Карпатської України розробив програму електрифікації країни, для здійснення якої було організовано товариство «Карпатські Електровні», значну увагу приділяв розвиткові пошти і зв'язку, розробці корисних копалин, мінеральних джерел, робив певні спроби поліпшення жалюгідного становища у медичному обслуговуванні населення, перспективного значення для краю надавав розвиткові туризму тощо.

Деякі конкретні заходи були втілені в життя в галузі освіти. Зокрема, уряд А.Волошина став домагатися введення в усіх школах, державних та інших установах обов'язкової української мови. Одночасно розширилася мережа українських шкіл: були відкриті гімназії з українською мовою навчання в Білках, Рахові та Ракошині, понад 50 нових горожанських та сільських народних шкіл, обговорювалося питання відкриття народного університету і перенесення до Хуста з Праги Українського вільного університету. Активну діяльність на освітянській ниві здійснювало товариство «Учительська громада», членами якого було близько 2 тис. представників нової української вчительської генерації тощо.

Завдяки приїзду до Карпатської України відомих діячів української культури та їх співпраці з урядом у краї активізувалось українське культурне життя. У Хусті було створено літературно-мистецьке товариство «Говерла», яке видавало однойменний щомісячник за редакції Олега Ольжича, діяв державний театр «Нова Сцена» (режисер Ю.Шерегій), розпочалися роботи зі створення першої в Закарпатті кіностудії, став видавати свій релігійний альманах С.Сабол (Зореслав). До речі, уряд Волошина проводив досить активну політику в галузі релігії і церкви: підтримуючи насамперед греко-католицьку церкву, вірянами якої була переважна більшість українського населення Закарпаття, він водночас пішов на зближення з керівництвом православної церкви, сприяв запобіганню міжконфесійних конфліктів у краї[155].

Однак більшість планів і задумів уряду Карпатської України у вирішенні проблем господарського і культурного будівництва, покращенні соціального становища та рівня життя населення так і не були реалізовані. І головна причина цього не стільки в надмірній політичній, націоналістичній заангажованості уряду А.Волошина, прорахунках і помилках у його діяльності, що дійсно мали місце, скільки в тому, що за тих внутрішньополітичних і особливо міжнародних умов Карпатська Україна не мала реальної можливості повноцінно функціонувати як автономна, а тим більше самостійна, незалежна держава. До того ж і часу для цього історія відвела молодій українській державі занадто мало.

Незважаючи на карпатоукраїнсько-німецьке зближення і загравання Німеччини з українськими політичними силами, її союзниця – Угорщина не відмовлялась від своїх претензій на всю територію Закарпаття: її приготування до вторгнення на територію Карпатської України не припинялися ні на мить. Утім, останнє слово в розв'язанні проблеми Закарпаття належало Німеччині, яка певний час приховувала свої справжні наміри й утримувала Угорщину від агресії. Наприкінці 1938 – на початку 1939 р. в дипломатичних колах і серед громадськості європейських держав навіть склалося враження, що Третій райх підтримує Карпатську Україну з метою гарантування її незалежності та використання як П'ємонту для об'єднання навколо неї всіх українських земель. Галас, піднятий з цього приводу європейською пресою, деякою мірою насторожив Угорщину і Польщу, а також викликав відому саркастичну реакцію Й.Сталіна на XVIII з'їзді ВКП(б), що засвідчило незацікавленість СРСР в існуванні Карпатської України.

Рішення Гітлера 6 березня 1939 р. остаточно ліквідувати Чехо-Словаччину виявило справжні наміри політики Німеччини. Не бажаючи надто посилювати Угорщину приєднанням до неї Словаччини, вона ініціювала незалежність останньої, а 12 березня дала згоду М.Горті на окупацію Карпатської України. В ці критичні березневі дні її автономний уряд, що готувався до відкриття сойму Карпатської України, призначеного президентом ЧСР Е.Гахою на прохання А.Волошина на 15 березня 1939 р., досі покладав надії на німецьке заступництво перед угорським вторгненням. Увечері 14 березня 1939 р., щойно дізнавшись про проголошення Словаччиною самостійності, що означало остаточний державний розпад ЧСР, і скупчення угорських військ на кордонах з Карпатською Україною, А.Волошин офіційно проголосив її незалежною державою. Одночасно було названо склад нового уряду: прем'єр – д-р Августин Волошин, закордонні справи – Юліан Ревай, внутрішні справи – д-р Юрій Перевузник, господарство – Степан Клочурак, фінанси й комунікації – д-р Юлій Бращайко, здоров'я і соціальна опіка – д-р Микола Долинай. Після цього до Берліна була надіслана телеграма: «Від імені уряду Карпатської України прошу Вас прийняти до відома проголошення нашої самостійності під охороною Німецького Рейху. Прем'єр-міністр доктор Волошин. Хуст».

Окремі підрозділи угорських військ тим часом вже перейшли кордони Карпатської України, а відповіді з райхсканцелярії не було. Вранці 15 березня уряд Волошина ще раз звернувся до Берліна з конкретним запитанням: чи віддала Німеччина Карпатську Україну Угорщині? Лише після цього відомство Ріббентропа через свого консула в Хусті порадило А.Волошину «не чинити опір угорському вторгненню, бо німецький уряд у даній ситуації, на жаль, не може взяти Карпатську Україну під протекторат»[156].

У такій безвихідній ситуації того ж дня після обіду в Хусті розпочала свою роботу перша і остання сесія сойму Карпатської України. Протягом трьох годин відбулося шість окремих засідань, на яких було ухвалено документи історичного значення. Зокрема, таємним голосуванням сойм обрав президента новоствореної української держави – Волошина, а також прийняв два закони, які мали статус конституційних і визначали форму нового державного утворення. Ними підтверджувалося, що Карпатська Україна є незалежною державою – республікою з президентом на чолі, обраним соймом. Державною мовою Карпатської України проголошувалася українська. Державним прапором затверджувався національний синьо-жовтий прапор, а державним гербом – сполучення краєвого герба (ведмідь у лівім червонім колі й чотири сині та три жовті смуги в правому півколі) з національним (тризуб св. Володимира Великого з хрестом на середньому зубі). Державним гімном Карпатської України оголошувався національний гімн «Ще не вмерла Україна». Сойм також уповноважив уряд за згодою президента Карпатської України видавати розпорядження, що матимуть силу закону[157].

Утім, урядові новоствореної незалежної Карпато-Української Республіки так і не судилося приступити до виконання цих ухвал сойму. Того ж дня, 15 березня 1939 р., угорські війська розпочали загальний наступ по всій території щойно проголошеної української держави, який завершився 18 березня її повною окупацією і приєднанням до Угорщини. Уряд Карпатської України разом із новообраним президентом А.Волошиним змушені були залишити територію своєї країни. Нечисленні загони Карпатської Січі самовіддано протистояли величезній силі агресора: близько тисячі січовиків полягли у нерівному бою, стільки ж патріотів стали жертвами фашистського терору після поразки Карпатської України, інші залишили окуповану територію рідного краю або перейшли до партизанської боротьби[158].

Отже, упродовж півроку в Карпатах існувала українська держава двох типів: від 11 жовтня 1938 р. до 14 березня 1939 р. Підкарпатська Русь – Карпатська Україна була автономною частиною федеративної (другої) Чехо-Словацької республіки, а 14-18 березня 1939 р. Карпатська Україна заявила про себе світу як незалежна держава.

Оцінюючи цю історичну подію, очевидно, можна погодитися з твердженням дослідників, що акт проголошення Карпатської України самостійною, незалежною державою «був більше результатом спонтанного і стихійного характеру, який став можливим у зв'язку з певними об'єктивними причинами: політичною кризою в Європі, розпадом Чехословаччини, проголошенням самостійності Словаччини тощо»[159]. Через агресію й окупацію Угорщиною, здійсненими за згодою недавнього «покровителя» Карпатської України – Німеччини, молода незалежна держава, так і не розпочавши свою діяльність, припинила своє існування. Однак, незважаючи на це, вона залишила свій слід в історії боротьби українського народу за національну державність. Виникнення Карпатської України перед усім світом продемонструвало, що Закарпаття – споконвічна українська земля, де живуть українці, які бажають мати соборну державність разом зі своїми кровними братами на інших українських землях.

Посилання до розділу 16

1 Див.: *Віднянський С.* Закарпаття у складі Чехо-Словацької республіки: переломний етап у національно-культурному й етнополітичному розвитку русинів-українців // Культура українських Карпат: традиції і сучасність. Матеріали міжнародної наукової конференції. – Ужгород, 1994. – С.132.
2 Див.: *Заставний Ф.Д.* Українська діаспора (розселення українців у зарубіжних країнах). – Львів, 1991. – С.13-17; *Субтельний О.* Україна: історія. – К., 1991. – С.466-467; *Українська* еміграція: Історія і сучасність. – Львів, 1992. – С.369-377.
3 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – Ужгород, 1995. – Т.II (1918–1945). – С.38, 46-53.
4 Там само. – С.54.
5 *Ванат І.* Нариси новітньої історії українців Східної Словаччини. – Пряшів, 1979. – Т.I (1918–1938). – С.61.
6 *Культура* українських Карпат: традиції і сучасність. – С.132.
7 Див.: *Поп Д.* Історія Підкарпатської Руси. – Ужгород, 2005. – С.152.
8 *Віднянський С., Петрищев П.* Політична діяльність закарпатської еміграції в США наприкінці 19-го – на початку 20-го ст. та її вплив на долю рідного краю // Українська діаспора. – К.; Чикаго, 1993. – Ч.4. – С.11-12.
9 *Худанич В., Боднар В.* Руська Крайна в 1918–1919 роках // Культура українських Карпат: традиції і сучасність. – С.275; *Нариси* історії Закарпаття. – С.54-55.
10 *Ванат І.* Вказ. праця. – С.67-68.
11 Там само. – С.68.
12 *Стерчо П.* Карпато-Українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках: Репр. вид. – Львів, 1994. – С.225-227.
13 *Нариси* історії Закарпаття. – С.56.
14 *Кондратович И.* История Подкарпатской Руси для народа. – Ужгород, 1924. – С.107.
15 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.62-65.
16 *Клочурак С.* До волі. Спомини. – Нью-Йорк, 1978. – С.2, 100, 107.
17 *Енциклопедія* українознавства. – Львів, 1993. – Т.2. – С.762.
18 *Клочурак С.* Вказ. праця. – С.138-139.
19 *Піпаш В.* Республіка з нашої долі // Закарпат. правда. – 1992. – 29 квіт.
20 *Клочурак С.* Вказ. праця. – с. 135.
21 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.71-72; *Поп И.* Энциклопедия Подкарпатской Руси. – Ужгород, 2001. – С.151.
22 *Ференц П.* Вплив геополітичних факторів на включення Закарпаття до складу Чехословаччини // Carpatica – Карпатика. – Ужгород, 1999. – Вип.6. – С.86-87.
23 *Сміян П.К.* Жовтнева революція і Закарпаття (1917–1919 рр.). – Львів, 1972. – С.61-62.
24 *Болдижар М.* Закарпаття між двома світовими війнами: Матеріали до історії суспільно-політичних відносин. – Ужгород, 1993. – С.15-20; *Нариси* історії Закарпаття. – С.65-66.
25 *Химинець Ю.* Мої спостереження із Закарпаття. – Нью-Йорк, 1984. – С.33.
26 *Закарпатська* правда. – 1990. – 21 бер.
27 *Вегеш М.М.* Громадсько-політичні взаємовідносини Східної Галичини і Закарпаття в 1918–1919 роках: Матеріали до спецкурсу для студентів історичного факультету. – Ужгород, 1996. – С.28-30.
28 *Клочурак С.* Вказ. праця. – С.128-129.
29 *Вегеш М.М.* Громадсько-політичні взаємовідносини Східної Галичини і Закарпаття в 1918–1919 роках. – С.31.

30 Вони боронили Карпатську Україну: Нариси історії національно-визвольної боротьби закарпатських українців. – Ужгород, 2002. – С.117.
31 Болдижар М. Входження Закарпаття до складу Чехословаччини та його державно-правовий статус // Державно-правовий статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках: Матеріали наук. конф. – Ужгород, 1997. – С.7-8.
32 Волошин А. Спомини. – Ужгород, 1923. – С.92-93.
33 Поп І., Галас В., Керецман Н., Палінчак М. «Політичні діти» // Карпатський край. – 1994. – №7-12. – С.37.
34 Поп Д. Вказ. праця. – С.161-162.
35 Під прапором Великого Жовтня. Боротьба трудящих Закарпаття за Радянську владу в 1919 р.: Зб. док. – Ужгород, 1959. – С.31-32.
36 Руська правда. – 1919. – 12 квіт.
37 Нариси історії Закарпаття. – С.77.
38 Співак Б., Троян М. 40 незабутніх днів. – Ужгород, 1987. – С.72.
39 Під прапором Великого Жовтня. – С.37.
40 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.74-81.
41 *Карпатський* край. – 1994. – №7-12. – С.38.
42 *Кондратович И.* Вказ. праця. – С.109-110.
43 *Каминскій Й.* Т.Г.Масарикь и Подкарпатская Русь // Карпатскій свьть. – Ужгород, 1930. – Ч.1-2. – С.780.
44 *Волошин А.* Вказ. праця. – С.94.
45 *Стерчо П.* Карпато-Українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках: Репр. вид. – Львів, 1994. – С.21.
46 *Болдижар М.* Державність на Закарпатті: правда історії та вигадки фальсифікаторів. Перші кроки. – Ужгород, 2004. – С.29.
47 *Закарпаття* в етнополітичному вимірі. – К., 2008. – С.232.
48 Див.: *Віднянський С.В.* Українське питання в міжвоєнній Чехословаччині: Автореф. дис. ... д-ра іст. наук. – К., 1997. – С.64-65.
49 Див.: Там само. – С.68-69; *Вегеш М.М., Віднянський С.В.* Країни Центрально-Східної Європи та українське питання (1918–1939). – К.; Ужгород, 1998. – С.58.
50 *Поп І.* Від безвісті до державності // Карпатський край. – 1991. – 10 верес.
51 Цит. за: *Бочковський О.І.* Т.Г.Масарик: національна проблема та українське питання: Спроба характеристики та інтерпретації. – Подєбради, 1930. – С.194-195.
52 *Ванат І.* Державно-правове становище українців Пряшівщини в рамках ЧСР (1919–1939 рр.) // Закарпатська Україна у складі Чехословаччини (1919–1939). – Пряшів, 2000. – С.21.
53 Див.: *Закарпаття* в етнополітичному вимірі. – К., 2008. – С.235-236.
54 *Культура* українських Карпат: традиції і сучасність: Матеріали міжнар. наук. конф. (Ужгород, 1-4 вересня 1993 року). – Ужгород, 1994. – С.137-138.
55 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках: Матеріали наук. конф. (3-4 жовтня 1996 року). – Ужгород, 1997. – С.12-13; *Нариси* історії Закарпаття. – Ужгород, 1995. – Т.ІІ (1918–1945). – С.117-118.
56 *Нариси* історії Закарпаття. – С.120.
57 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.21-23.
58 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.121.

59 *Копчак В., Копчак С.* Население Закарпатья за 100 лет. – Львов, 1977. – С.83.
60 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.23.
61 *Вегеш М.М., Гиря В.І., Король І.Ф.* Угорська іредента на Закарпатті між двома світовими війнами (1918–1939 рр.). – Ужгород, 1998. – С.128.
62 *Лемак В.В.* Закарпаття у державно-правовій системі Чехословацької республіки (1919–1939 рр.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1996. – С.18-19.
63 Див.: *Закарпаття* в етнополітичному вимірі. – С.254.
64 Див.: *Вегеш М.М., Віднянський С.В.* Вказ. праця. – С.63; *Бедь В.* Політико-правове становище Закарпаття у складі Чехословацької республіки (1919 – березень 1939 рр.) // Carpatica – Карпатика. – Ужгород, 2000. – Вип.7. – С.136; *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.27-29.
65 *Нариси* історії Закарпаття. – С.123.
66 Див.: *Бенеш Э.* Речь о подкарпаторусской проблеме. – Ужгород, 1934.
67 *Закарпаття* в етнополітичному вимірі. – С.258-259.
68 *Віднянський С.В.* Закарпаття у складі Чехо-Словацької республіки: переломний етап у національно-культурному й етнополітичному розвитку русинів-українців // Культура українських Карпат: традиції і сучасність: Матеріали міжнар. наук. конф. – Ужгород, 1994. – С.139.
69 Див.: *Токар М.* Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності (1919–1939). – Ужгород, 2006. – С.318-323; *Худанич В.І.* Міжвоєнний період в історії Закарпаття // Українські Карпати: Матеріали міжнар. наук. конф. – Ужгород, 1993. – С.539; *Нариси* історії Закарпаття. – С.181.
70 *Ліхтей І.* З історії діяльності проукраїнських політичних партій міжвоєнного Закарпаття // Історична школа професора Володимира Задорожного: Наук. зб. – Ужгород, 1999. – Вип.1. – С.133.
71 *История* городов и сел Украинской ССР. Закарпатская область. – К., 1982. – С.49-51.
72 *Нариси* історії Закарпаття. – С.135; *Токар М.Ю.* Становлення проукраїнських політичних партій Закарпаття та їх розвиток у 1920–1924 роках // Carpatica – Карпатика. – Ужгород, 2001. – Вип.10. – С.45.
73 *Ілько В.І.* Закарпатське село на початку XX ст. (1900–1919). – Львів, 1973. – С.115-117.
74 *Нариси* історії Закарпаття. – С.128.
75 Там само. – С.129.
76 *Статутъ* и програма Руськой Хлѣборобской (Земледѣлськой) Партіи. – Ужгородъ, 1920. – С.4-14.
77 *Руська* Нива. – 1921. – 11 авг.
78 Див.: *Carpatica* – Карпатика. – Вип.10. – С.36-44.
79 *Росоха С.* Сойм Карпатської України (в 10-тиліття проголошення самостійности). – Львів, 1991. – С.21-22.
80 *Болдижар М.* Закарпаття між двома світовими війнами: Матеріали до історії суспільно-політичних відносин. – Ужгород, 1993. – С.20-26.
81 Там само. – С.26-34; *Carpatica* – Карпатика. – Вип.10. – С.41.
82 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.133-134, 186.
83 Там само. – С.190-194; *Співак Б.* Революційний рух на Закарпатті 1924–1929. – Ужгород, 1962. – С.25.
84 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.27.

85 *Нариси* історії Закарпаття. – С.191-193.
86 Там само.
87 *Магочій П.Р.* Формування національної самосвідомості: Підкарпатська Русь (1848–1948). – Ужгород, 1994. – С.128.
88 *Ліхтей І.М.* Закарпаття в складі Чехословаччини: особливості суспільно-політичного розвитку (1919–1929): Автореф дис. ... канд. іст. наук. – Ужгород, 1997. – С.20.
89 *Краткая* история Чехословакии. С древнейших времен до наших дней. – М., 1988. – С.338.
90 *Нариси* історії Закарпаття. – С.204-212.
91 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.136.
92 Цит. за: *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.129.
93 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.215-222, 248-249.
94 Цит. за: *Вегеш М.М., Гиря В.І., Король І.Ф.* Угорська іредента на Закарпатті між двома світовими війнами (1918–1939 рр.). – Ужгород, 1998. – С.95.
95 *Tesnopisecke* zpravy o schuzich poslanecke snemovny Narodniho shromazdeni republiky Ceskoslovenske. 341. schuze dne 4. Cervence 1934. Rec posl. Brodyho. – S.37-38; Ibid. – 351. Schuze dne 30. Listopadu 1934. Rec posl. Brodyho. – S.124.
96 Див.: *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.130-132.
97 *Нариси* історії Закарпаття. – С.250.
98 *Токар М.Ю.* Німецька партія в Закарпатті // Carpatica – Карпатика. – Ужгород, 2001. – Вип.8. – С.53.
99 *З історії* міжнародних зв'язків України: наука, освіта (XIX – 30-ті роки XX ст.): Док. і матеріали. – К., 1999. – С.96-97.
100 Див.: *Віднянський С.В.* Т.Масарик про Україну і українців // Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки. – К., 1993. – Вип.4. – С.132-147.
101 Див.: *Карпатській* светъ. – 1930. – №1-2. – С.772-780.
102 *Вегеш М.М., Віднянський С.В.* Вказ. праця. – С.66-67.
103 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.137.
104 Див.: *Наріжний С.* Українська еміграція. Культурна праця української еміграції між двома світовими війнами. – Прага, 1942. – Ч.1. – С.321.
105 Цит. за: *Мишанич О.* Від підкарпатських русинів до закарпатських українців: Історико-літературний нарис. – Ужгород, 1991. – С.31.
106 *Бенеш Э.* Речь о подкарпаторусской проблеме. – Ужгород, 1934. – С.26.
107 *Вегеш М.М., Віднянський С.В.* Країни Центрально-Східної Європи та українське питання (1918–1939). – К.; Ужгород, 1998. – С.63-64.
108 Див.: *Болдижар М.* Закарпаття між двома світовими війнами: Матеріали до історії суспільно-політичних відносин. – Ч.1, 2. – Ужгород, 1993, 1996; *Ванат І.* Вказ. праця. – С.255-297; *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939): Соціально-економічний і політичний розвиток. – Ужгород, 1993; *Нариси* історії Закарпаття. – С.274-348; *Штефан А.* Августин Волошин президент Карпатської України: Спомини. – Торонто, 1977 та ін.
109 *Вегеш М.М.* Карпатська Україна 1938–1939 років у загальноєвропейському історичному контексті: В 2 т. – Ужгород, 1997. – Т.1. – С.4.
110 *Маркусь В.* Від народу-племені через автономістські прагнення до державності й соборності // Культура українських Карпат: традиції і сучасність. – С.22.
111 *Стерчо П.* Вказ. праця. – С.55-56.
112 *Нариси* історії Закарпаття. – С.277.

113 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.79.
114 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.144.
115 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.279-281.
116 Цит. за: *Вегеш М.М.* Карпатська Україна 1938–1939 років у загальноєвропейському історичному контексті: В 2 т. – Ужгород, 1997. – Т.2. – С.81.
117 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.145.; *Нариси* історії Закарпаття. – С.282.
118 *Белень М.* Карпатська Україна в портретах: Наук.-попул. вид. – Ужгород, 1998. – С.9.
119 *Нова* свобода. – 1938. – 27 жовт.
120 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.81.
121 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.83-84.
122 *Нова* свобода. – 1938. – 28 жовт.
123 Там само. – 27 жовт.
124 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.83.
125 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.81-82.
126 Там само. – С.105.
127 *Нова* свобода. – 1938. – 4 груд.
128 Цит. за: *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.108.
129 *Нова* свобода. – 1938. – 30 листоп.
130 Там само. – 30 жовт.
131 Див.: *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.100-104.
132 *Нова* свобода. – 1938. – 5 листоп.
133 Див.: *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.2. – С.27.
134 *Белень М.* Вказ. праця. – С.12-19.
135 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.88.
136 Див.: *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.1. – С.196-215.
137 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.85.
138 *Нова* свобода. – 1938. – 22 листоп.
139 Див.: *Стерчо П.* Вказ. праця. – С.235-241.
140 *Маркусь В.* Вказ. праця. – С.22.
141 *Нариси* історії Закарпаття. – С.288-289.
142 *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939). – С.76-77.
143 Див.: *Вегеш М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.84-87.
144 Див.: *Вегеш М.* Карпатська Україна і Німеччина (1938–1939 рр.). – Ужгород, 1996.
145 Див.: *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.89-90.
146 Див.: *Росоха С.* Вказ. праця.
147 *Нова* свобода. – 1939. – 17 лютого.
148 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.147.
149 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Том 2. – С.92.
150 *Нариси* історії Закарпаття. – С.313.
151 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.127.
152 Там само. – С.125; *Кульчицький С.В.* Україна між двома війнами (1921–1939 рр.). – К., 1999. – С.316.
153 Див.: *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939). – С.14-36.
154 *Вегеш М.* Карпатська Україна і Німеччина. – С.10-12.
155 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.300-301; *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.52-59.
156 *Нариси* історії Закарпаття. – С.316.
157 Див.: *Росоха С.* Вказ. праця.

158 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.340; *Вегеш М.* Карпатська Січ: сторінки історії (1938–1939 рр.). – Ужгород, 1996; *Химинець Ю.* Закарпаття – земля української держави: Нотатки з історії Закарпаття. – Ужгород, 1991.

159 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.1. – С.107-108.

Розділ 17. Організація управління в українських землях королівської Румунії (1918–1940 рр.)

1. Формування території міжвоєнної Румунії

Велика Румунія народилася в кривавій Першій світовій війні. Розпад імперії Романових розкрив перед Бухарестом можливості втілення давно омріяної націоналістичної ідеї. Правлячі кола королівства не відчували докорів сумління, відхопивши ласий шмат території не тільки свого колишнього найближчого союзника, а й держави, армія якої, жертвуючи своїми солдатами, врятувала небоєздатну румунську армію від нищівної поразки в Першій світовій війні. Не менш прагматичною виявилася реакція Румунії на розвал Австро-Угорщини. З благословення Антанти Румунія отримала частину колишніх австро-угорських володінь (Буковину, Трансільванію, Марамуреш, Крижану) і південну частину Добруджі, яка раніше входила до Болгарії. Румунський уряд зобов'язався надати Трансільванії, Буковині й Бессарабії право широкої автономії.

За рахунок приєднаних територій королівство зросло більш ніж удвічі. У такий спосіб переможці Першої світової війни ніби компенсували територіальні втрати Румунії, які вона понесла згідно з Бухарестським миром. Однак стратегічна мета вершителів великої європейської політики полягала у створенні на Дністрі буферної зони, яка б блокувала просунення більшовизму до Західної Європи. Дипломатичне листування того часу засвідчує, що Європа розглядала Румунію як «прикордонну варту Європи проти большевизму» і, зважаючи на це, закрила очі і на анексію українських земель, і на масові порушення прав людини в королівстві в подальшому. Загарбання українських територій було підтверджене в так званому Паризькому протоколі 1920 р.

Захоплення територій сусідніх держав докорінно змінило етнополітичну ситуацію в державі, перетворивши її з моноетнічної на поліетнічну. Суттєво примножилося населення. За офіційними відомостями 1920–1921 рр., у Бессарабії проживало 2 344 800, Буковині 800 300 осіб[1]. Якщо в Старому королівстві питома вага румунів сягала 89,3%, то в новій країні тільки – 57,8%; 7,9% люд-

ності Великої Румунії становили молдавани, 8,7% – мадяри, 6,8% – євреї, 6,8% – німці, 6,6% – росіяни*, 6,2% інші[2].

У Бессарабії румуни в значній чисельності з'явилися тільки після окупації. Це були поліцейські, офіцери, чиновники, солдати й колоністи, які отримали землю, відібрану у місцевого селянства. Етнічну більшість Північної Буковини становили українці: 66% населення, тоді як румун налічувалося тільки 6%. У жодній з приєднаних територій, за винятком Трансільванії, румуни чисельно не домінували. Саме ця обставина зумовила суперечливість внутрішньополітичного курсу урядів Румунії та викликала глибокі деструктивні процеси в суспільно-політичному житті країни.

Румунські війська зайняли Кишинів 25 січня 1918 р., протягом січня окупували всю Бессарабію. Остання була приєднана до Румунії як область з широкою автономією та значними правами самоуправління, однак рішення Сфатул Церій 27 березня 1918 р. про запрошення румунських військ визначило подальшу незавидну долю Бессарабії в складі королівства. Румунський парламент урочисто проголосив про приєднання Бессарабії, Буковини та Трансільванії 29 грудня 1919 р. У 1920 р. Верховна рада Ліги Націй підтвердила права королівства на окуповані території.

Бессарабське питання залишалося найбільш проблемною складовою внутрішнього та зовнішньополітичного курсу румунської держави. 20-ті роки були часом великої дипломатичної гри навколо визначення статусу інкорпорованих територій. Антанта закрила очі на румунську окупацію з огляду на можливе поширення революційної ситуації на Захід. Вона перетворила Румунію на буферну зону між повоєнною Європою та більшовицькою Росією. Остання, не маючи світового визнання, була обмежена в можливостях впливати на велику світову політику, втім, використала 20-ті роки не лише для власного визнання, а й для тиражування бессарабської проблеми. Відверто ігноруючи зовнішньополітичні маневри СРСР і здійснюючі вдалі переговори з західними союзниками, Румунія відмовилася ратифікувати конвенцію про заходи й засоби упередження й вирішення конфліктів на Дністрі. В грудні 1923 р. зірвалися переговори про встановлення торгових відносин між Румунією та СРСР. Намагаючись досягти рішучого перелому в ставленні Західної Європи до бессарабської проблеми, більшовицький уряд живив гасло проведення плебісциту в українських землях Королівської Румунії, яке було винесене на порядок денний радянсько-румунської конференції, що відбулася в березні 1924 р. у Відні. Відповіддю на радянські домагання стала ратифікація французьким парламентом Паризької конференції 1920 р. про визнання захоплення Бессарабії. Оскільки Бухарест ішов у фарватері французької політики, дії французького уряду стали ляпасом радянським дипломатам. Після нормалізації в 1925 р. дипломатичних відносин між СРСР та Японією Румунія залишилася єдиною суміжною державою, що не мала дипломатичних відносин зі своїм східним сусідом. У 1926 р. (після підписання договору «Про дружбу та сердечну співпрацю») анексію Бессарабії визнала Італія. Подальше зближення румунської корони та нацистської Німеччини завело радянських дипломатів у глухий кут.

Північна Буковина – колишня провінція Австро-Угорської імперії – була передана Румунії згідно зі статтею 59 Сен-Жерменської мирної угоди від 10 вересня 1919 р.,

---

* Російське населення концентрувалося в Бессарабії та Буковині та було нащадками етнорелігійних громад старообрядців, біглопоповців і липован. У соціальному складі громад домінували ремісники, підрядчики, прикажчики та заможні селяни.

березневої та серпневої угод 1920 р. Приватна угода Великих Князівств, укладена 9 вересня 1919 р. в Парижі, була покликана захистити права національних меншин на інкорпорованих територіях. Згідно з нею, Румунія була зобов'язана створити умови для використання іншомовними громадянами права вільно користуватися рідною мовою усно, письмово і перед судом[3]. Однак уже за кілька місяців, скориставшись зі складності та непевності міжнародної ситуації, Румунія розпочала масований наступ на права меншин. Починаючи з 1 січня 1920 р. румунська мова набула статусу офіційної в Буковині, що було встановлено статтею 126 Конституційного закону.

Для Буковини це був болючий крок назад від звичайних принад західноєвропейської цивілізації. Адже, попри всі недоліки австро-угорської політичної системи, Буковина в її складі мала досить широку автономію в галузі початкової та середньої освіти, релігії, економічного життя, місцевого управління, санітарного обслуговування, благочинної діяльності. Вищу автономну владу в краї здійснювали віце-намісник і декілька членів магістрату (українців), українцями за походженням були декілька перфектів і чиновників вищого рангу. Українська мова мала офіційний статус, рівний з румунською та німецькою, а її права були гарантовані в культурному, суспільному житті. На рівні місцевого самоврядування українська визнавалася офіційною в меріях і муніципальних радах, нею виголошувалися промови у сеймі та здійснювалися судові засідання[4].

По приєднанні край поділили на п'ять префектур (раніше існували одинадцять округів), при цьому колишні суто українські округи об'єднали з румунськими так, щоби забезпечити в новостворених одиницях більшість етнічним румунам. Переформатування адміністративно-територіальної структури звело нанівець формально виголошену адміністративну автономію префектур.

Принагідно слід зазначити, що світова громадськість, побоюючись розгортання світової революції, віддала Румунії ласий шмат європейської території, але водночас виставила жорсткі умови щодо дотримання прав національних меншин. На Берлінському конгресі (за сприяння Бісмарка) питання визнання незалежності Румунії де-факто було поставлене в пряму залежність від вимоги запровадження в країні віротерпимості та політичного рівноправ'я етнічних меншин, перш за все євреїв. У цьому контексті відбувся перегляд діючої конституції, однак справа не пішла далі натуралізації 900 євреїв – учасників російсько-турецької війни та визнання громадянських прав верхів єврейської фінансової буржуазії. Становище пересічного єврея навіть погіршилося. Зокрема, євреям було заборонено оселятися в сільській місцевості (за винятком, коли вони були орендарями); вони не мали права орендувати понад 1 тис. га землі, вступати на державну, муніципальну та громадську службу, обіймати посади офіцерів, адвокатів, біржових маклерів, бути власниками аптек, членами цехових організацій.

Конституція 1919 р. зрівняла євреїв у громадянських правах, і подальша історія королівства та Буковини й Бессарабії в його складі показала, що проголошені нею принципи, не тільки стосовно євреїв, а й українців, залишилися на папері.

11 листопада 1918 р. вся повнота влади в Буковині перейшла до Румунської національної ради, яка наступного дня поклала адміністративне управління краю на крайовий уряд, що складався з 14 державних секретарів. Склад і діяльність останнього визначив закон від 12 листопада 1918 р. Загальне керівництво краєм виконували

два міністри-делегати, один з яких представляв Буковину в уряді у Бухаресті. Крайовий уряд встановив також систему добору управлінських кадрів, яких мав подавати міністр-делегат[5].

У квітні 1920 р. посаду міністра-делегата ліквідували, замість неї запровадивши посаду голови регіональної комісії з уніфікації. Державних секретарів замінили на генеральних директорів. Міністром, а потім президентом регіональної комісії Буковини за квотою ліберальної партії став І.Ністор (відвертий ворог українства, автор сумнозвісної теорії колонізації), а згодом від націонал-цараністської – Т.Савчук-Савяну.

2. Політична система

Історична доля українських земель у складі Румунської держави найтісніше пов'язана зі складними, подекуди карколомними змінами політичної системи Румунії в міжвоєнний період. У 1918–1938 рр. Румунія була конституційною монархією. Засади політичної системи румунської держави в повоєнні часи визначила конституція 1923 р., створена за зразком бельгійської. Та, слід зазначити, подібність, місцями навіть тотожність низки конституційних положень двох конституцій не означала однопорядковості політичних реалій, перш за все в тім, що стосувалося демократизації суспільного життя. Імпортовані з Західної Європи політико-юридичні терміни не прижилися на румунському ґрунті і залишалися теоретичними фантомами, позбавленими змістовних відповідників.

На чолі держави перебував спадковий монарх з роду Гогенцоллерн-Зигмаринген. Король вважався повнолітнім після досягнення 18-річного віку. Вступаючи на престол, він проголошував перед парламентом присягу: «Я клянусь додержувати конституції і законів румунського народу, охороняти його національні права і недоторканність його території»[6]. Стаття 88 конституції наділяла короля широкими повноваженнями і майже необмеженою виконавчою владою.

В окреслених обставинах особистість короля накладала величезний відбиток на політичне життя Румунії. Окупація українських земель відбулася за Фердинанда I – другого короля правлячої румунської династії, який був послідовним прибічником англо-французької орієнтації.

Найбільш очікуваним спадкоємцем румунського трону вважався принц Кароль, проте націонал-ліберали, зважаючи на його авторитарні схильності, зробили все можливе для того, щоби наприкінці 1925 р. домогтися позбавлення його прав успадкування престолу під приводом компрометуючого зв'язку з Оленою Лупеску. Після смерті Фердинанда в липні 1927 р. королем Румунії був проголошений малолітній син Кароля Міхай, при якому створили регентську раду, провідні позиції в якій, не гребуючи неприхованим шантажем, захопили націонал-ліберали. Останні ж, запровадивши мажоритарну виборчу систему, дістали переконливу перемогу на грудневих виборах 1928 р. до парламенту і створили уряд на чолі з Ю.Маніу. Бездарна соціально-економічна політика та неприхований популізм очолюваної Ю.Маніу карлістської опозиції, яка в 1926 р. оформилася в партію націонал-цараністів, вкупі з зовнішньополітичним тиском привели до зміни очільника румунської корони. Під

тиском Англії та Франції Ю.Маніу змушений був погодитися на повернення до країни в червні 1930 р. раніше вигнаного претендента на румунський престол, який коронувався під іменем Кароля II.

Кароль II успадкував колосальні особисті та коронні земельні володіння, близько 4 млн акцій фінансових та промислових підприємств. У своїй особі він сконцентрував інтереси двох найпотужніших прошарків країни: великих землевласників та промисловців. Тісні ділові та політичні зв'язки Кароля з закордонними фінансово-промисловими колами (зокрема, міжнародними трестами Віккерс, Детердінг, Мк'Артур) забезпечили йому доволі міцні внутрішньополітичні позиції, проте перша спроба встановлення режиму власної диктатури не вдалася. Молодий король не приховував своїх далекосяжних амбіцій та схильності до авторитарного стилю правління. Зазначені особистісні характеристики румунського короля відіграли не останню роль у карколомній суспільно-політичній історії країни. Виношувані з початку 30-х років плани встановлення королівської диктатури були втілені у лютому 1938 р.

Утім, і раніше румунська монархія мало нагадувала усталені західноєвропейські зразки. Відомий географ і етнограф, за сумісництвом депутат-консерватор і міністр, С.Мехедінц, характеризуючи стиль правління монарха, зазначав: «При всій пишноті західних форм… реальний зміст нашого політичного життя зводився до режиму, подібного до абдул-гамідівського. Карл I призначав везіра (так називали І.К.Бретіану), везір терміново призначав декількох пашей… а ці наші влаштовували вибори відповідно до… волі народу! Ось так ми працювали над тим, щоби створити "П'ємонт", тобто державу-приклад для наслідування, яка б полегшила об'єднання з іншими румунськими землями!»[7].

Вплив монарха на партійну належність і персональний склад уряду значно перевищував вплив монархів європейських країн: корона фактично виступала як «визвольниця влади», забезпечуючи чергування політичних партій і класів у владних структурах. За впливом короля на політичне життя Румунія, власне, була дуалістичною дворянсько-буржуазною монархією, в якій суверен, пильно слідкуючи за змінами у співвідношенні соціально-класових сил і політичної кон'юнктури, формував уряди поточного політичного моменту.

Уряд вступав у свої повноваження після складання присяги на вірність королеві. Вона відбувалася з відповідними урочистостями у тронній залі. Після складення присяги монарх звертався з напучуванням до нового складу уряду. Як приклад можна згадати промову, яку виголосив Кароль II після заприсяження уряду О.Ґоґи 28 грудня 1937 р.: «Я свідомий собі труднощів хвилини, коли я Вам, мої панове, довіряю управу й провід краю. Я рішився на це після докладного розміркування. Я знаю, що від сьогоднішнього вечора прийдуть для кожного з Вас часи тяжких турбот і жертвенної праці. Одначе Ви мусите, мої панове, руководитися передовсім почуттям найглибшого патріотизму й найвідданішої відданості монархові цього краю. …Сьогодні Ви присягали в світлиці, де стоїть і ялинка, символ Різдва Бога, що в його імени Ви бажаєте працювати. Я благаю Божого благословення для діяльності майбутнього правительства. Ви ступаєте, мої панове, на новий шлях, що на нім написаний націоналізм як найвищий закон. Це гарне гасло, але його здійснення тяжке. Я переконаний, що Ви розумно й готові до жертвенности відповісьте вимогам дня й негайно виконаєте успішно довірену вам місію. Гаслом правительства нехай буде гасло християнсько-

національної партії: "Бог, король і Рідний Край!" Злучіть тепер віру в Бога й короля з вірою в край на добро широких мас хліборобства й цілого народу. Бажаю мойому новому правительству повного успіху. Так Вам, Боже, допоможи!»[8] Процедура отримання повноважень членів уряду вважалася завершеною після виголошення промови прем'єр-міністра, який від імені міністрів висловлював королю вдячність за довіру. Після складання присяги уряд відвідував богослужіння.

Король був наділений правом суспензійного вето і керував державою за допомогою парламенту, що складався з двох палат: сенату (мав 170-200 членів) і палати депутатів (до неї з загальної кількості 347-387 членів входили 16 представників від Буковини та 51 від Бессарабії).

Сенат складався з сенаторів обраних і сенаторів по праву. Право обирати до сенату надавалося особам старшим за 40 років на основі рівного прямого голосування. Порядок комплектування сенату був доволі складним. Від округ обиралася певна кількість сенаторів, вона визначалася на пропорційній основі. По одному сенатору від кожного департаменту обирали виборні члени рад, департаментів і комун, об'єднані в одну колегію. По одному сенатору від кожної виборчої округи обирали на спеціальних колегіях члени торговельних, промислових і сільськогосподарських палат (причому кількість таких округ не могла перевищувати шести). По одному сенатору обирали університети шляхом голосування професорів.

Сенаторами по праву були: наступник престолу (з ухвальним голосом після досягнення 25-річного віку); митрополити; єпархіальні єпископи; голови віросповідань, визнаних державою (за умови, якщо релігійна громада перевищувала 200 тис.) і вищий представник мусульман; президент Румунської академії. Повноваження сенаторів по праву залишалися в дії до часу обіймання ними сану чи посади.

Сенаторами по праву ставали також: колишні голови ради міністрів (якщо вони обіймали цю посаду більше 4 років) і міністри (6 років); колишні голови законодавчих установ (якщо вони обіймали пост протягом 8 чергових сесій); колишні сенатори і депутати, які обиралися протягом 10 легіслатур; колишні голови верховної касаційної і судової палат (стаж – 5 років); генерали у резерві та відставці, що воювали на посаді командувача армією не менше 3 місяців, виконували обов'язки начальника головного штабу або командувача армії (у мирний час 4 роки)*; а також колишні голови національних зборів Кишинева, Чернівців та Альби Юлії, які проголосили об'єднання земель[9].

Палата депутатів обиралася на основі загального та прямого голосування раз на чотири роки. Право бути обраними до палати мали всі особи старші 25 років, за винятком осіб із кримінальним минулим і військовослужбовців[10].

Завдяки перегляду конституції в 1923 р. у країні була запроваджена більш прогресивна (порівняно з довоєнною – куріальною) система виборів, наближена до відповідників Західної Європи. Конституція проголосила загальне пряме, пропорційне виборче право, точно визначила категорії виборців, однак перманентний стан політичної нестабільності та стану облоги в провінціях загальмував доопрацювання законодавчої бази виборчого законодавства. Виборчими правами наділялися тільки

* Кількість генералів другої категорії не повинна була перевищувати чотирьох, призначалися вони за старшинством мірою відкриття вакансій.

особи, що мали постійну осілість з числа румунських підданих. У березні 1926 р. набув чинності новий виборчий закон, запозичений з політичної практики фашистської Італії. Ліквідувавши пропорційну систему парламентського представництва, націонал-ліберали забезпечили партії, що збирала на виборах 40% голосів, більшість у парламенті. Адміністративне свавілля в провінціях фактично унеможливлював обстоювання прав етнічних меншин у румунському парламенті.

У 1929 р. право обирати в муніципалітети (міське самоврядування) та бути обраними в «муніципальні радники» дістали жінки, але цей закон поширювався тільки на осіб, що мали середню освіту, високий майновий ценз та заслуги воєнного часу[11]. Певні дискримінаційні засади діяли й на регіональному рівні: в 1931 р. один депутат в Яссах обирався від 7 тис. виборців, а в Бєльцях – майже від 15 тис.

Парламентарі, кандидатури яких підбиралися центральними виконавчими органами політичних партій і «рекомендувалися» повітовим організаціям, перетворювалися на лобістів як власної політичної сили, так і впливових місцевих громадян у міністерствах, загрожуючи останнім відсутністю підтримки в парламенті. Така внутрішньо хвора система політичного лобіювання підривала саму ідею парламентського контролю за діями виконавчої влади і сприяла зміцненню і поглибленню адміністративного свавілля на всіх його щаблях.

Попри низку повоєнних реформ докорінних змін у політичній системі королівства досягти не вдалося. Як і раніше, найміцнішою гілкою влади в Румунії залишалася виконавча. Місце уряду у владній вертикалі Румунії цинічно охарактеризував свого часу лідер консерваторів-жуміністів П.Карп у знаменитій формулі: «Дайте мені уряд, і я дам вам парламент». Створивши власний кабінет, кожна з партій, використовуючи адміністративний ресурс, за допомогою поліції, грошей і залякування намагалася забезпечити собі більшість у парламенті і там, сконцентрувавши важелі впливу на формування бюджету, «відшкодувати» всі витрати на прихід до влади.

Чиновництво було водночас і заручником і провідником цієї політичної гри. За влучною характеристикою Л.Троцького, партійна політика стала для чиновництва справою боротьби за самозбереження. В обставинах перманентних змін у всіх ланках чиновницького апарату відповідно до змін правлячої кліки позиція більш як стотисячної бюрократичної армії перетворилася на чинник величезної політичної ваги[12].

Очевидні диспропорції у впливовості гілок влади зазначали і сучасники, зокрема, К Попеску писав: «Парламент являє з себе лицемірну й непевну формальність у нашій державі, де вирішальна роль належить урядові. Сильною політичною владою у нас є лише виконавча, законодавча ж позбавлена авторитету й індивідуальності та обмежується межами виключно юридичної діяльності… Єдиний ефективний і владний контроль, що застосовує відповідальність у нашій системі, це – контроль з боку короля»[13].

Виняткова впливовість суверена в справах ратифікації урядових дій, реформ та оцінці їхніх наслідків привела до майже цілковитої безвідповідальності міністрів, як політичної, так і карної. Досить сказати, що жоден з низки політичних скандалів міжвоєнного періоду, в яких розкривалися зловживання вищих урядовців, не закінчився судовим розглядом. Без наслідків залишилася так звана афера Шкода, внаслідок якої керівники воєнного міністерства одержали понад 300 млн леїв комісійних за підписання невигідного контракту на поставку озброєнь чехословацькими заводами. Лево-

ву частину відступних, як писала преса, отримав тодішній голова націонал-цараністів Ю.Маніу, борги якого впродовж урядування зменшилися на 71 млн леїв[14]. Парламент, заслухавши матеріали парламентського розслідування, ухвалив передати їх Вищому касаційному суду з тим, аби наказати зловживання колишнього міністра оборони Чігоскі, полковника Жоржиску, Ромулуса Бойлу, а також з'ясувати походження майна колишнього міністра справедливості[15], однак суттєвого розвитку справа не набула.

Вищим органом виконавчої влади в королівстві була Рада міністрів, підзвітна королеві та парламенту. Міністром згідно з конституцією міг стати етнічний або натуралізований румун. Міністрами не могли бути члени королівської родини. Право переслідувати міністрів і віддавати їх під суд надавалося парламенту та королю, причому за судове переслідування міністрів мало проголосувати 2/3 наявних парламентарів.

У країні діяли переважно 11 міністерств: іноземних справ (опікувалося також діяльністю Дунайської міжнародної і Прутської комісій); внутрішніх справ (якому підпорядковувався департамент охорони здоров'я – він в окремі роки був самостійним міністерством); фінансів; землеробства; освіти (йому були підпорядковані також справи мистецькі та релігійні культи); суспільних робіт; шляхів сполучення (при ньому перебувала Рада сполучення); військових справ; торгівлі та промисловості; праці (відало питаннями охорони праці, страхуванням від нещасних випадків, керувало діяльністю примирювальних камер, громадською благодійністю та доглядом за інвалідами); юстиції.

До Ради міністрів на правах міністрів входили по одному представнику від Буковини та Бессарабії. Обов'язок останніх полягав, крім обстоювання специфічних потреб даних областей, в узгодженні тимчасових правил, запроваджених окупаційними властями, а також чинних законоположень попередніх урядів із старо-румунськими законами. Під час правління лібералів посади міністрів провінцій були скасовані і відновилися з приходом до влади націонал-цараністів. В уряді Маніу, який прийшов до влади в листопаді 1928 р., міністром для Бессарабії став п. Галіна, Буковини – Савчук-Савяну[16]. При міністрах у справах Буковини та Бессарабії діяли представники всіх міністерств, за винятком військового. Вони складали директорат, що мав внести відповідні пропозиції до перегляду конституції та чинного законодавства.

Характерною ознакою румунських міністерств був величезний чиновницький апарат, який формувався на засадах родичівства та протекціонізму і постійно змінював свій склад відповідно до змін правлячої кліки. Наслідком цієї глибоко вкоріненої практики був невисокий професіоналізм вищих державних службовців, які, за влучним спостереженням буковинських журналістів, не мали ані часу, ані нагоди докладно ознайомлюватися зі справами очолюваних ними міністерств[17]. Отже, здійснення генеральних напрямів державної політики покладалося на генеральних директорів міністерств, які впродовж усього досліджуваного періоду залишалися найвищою урядовою ланкою, незмінною під час урядових пертурбацій. Оклади й жалування протягом 20-х років залишалися невисокими: директор департаменту отримував 5-7 тис. леїв, що відповідало 100-150 золотим карбованцям. Згідно з проектом реінкадрації румунського чиновництва, розробленим у 1932 р., службова драбина мала складатися з трьох категорій. До першої входили службовці з початковою освітою, платня яких становила 4-12 тис. леїв. До другої – з середньою освітою і зарплатою в 12-16 тис. Посадовці, які закінчили вищі навчальні заклади, могли розраховувати на 16-18 тис.

леїв доходу щомісяця* [18]. Водночас витрати верхніх ешелонів чиновництва на розкішне життя явно не відповідали доходам. Їх не спроможні були компенсувати навіть півмільярда леїв, які уряд щорічно виділяв на субсидії, надбавки на дорожнечу. Саме тому позиція міністрів визначалася не професійними якостями та політичними переконаннями, а доступом до так званого бюджетного корита, за рахунок якого міністри й парламентарі, які привели їх до посади, намагалися покрити всі свої попередні й майбутні витрати.

Визначальним чинником політичного життя Королівської Румунії була хронічна парламентська й урядова криза. Досить сказати, що впродовж 22-річного румунського панування уряди змінювалися понад тридцять разів. Зокрема, від кінця 1918 до початку 1922 р. змінилося п'ять кабінетів: після уряду І.Бретіану у вересні 1919 р. на два місяці до влади прийшов А.Вейтояну, уряд А.Вайда-Воєводи протримався не більше трьох місяців, за ним затвердився уряд генерала А.Авереску, з середини грудня 1921 р. трохи більше місяця державою керував кабінет Т.Іонеску, а з січня 1922 р. до влади знову прийшли ліберали в особі Бретіану. Не менш скороминущою виявилася політична кон'юнктура під час урядування націонал-цараністів: протягом 1929–1933 рр. змінилося 9 кабінетів, тричі проводилися парламентські вибори (незважаючи на те що, за конституцією, вони мали відбуватися раз на 4 роки).

Украй деструктивну роль у політичній історії Румунії відіграла запроваджена 1926 р. практика, коли партія, що здобула більшість мандатів у парламенті, власне, й формувала уряд. Оновлення уряду невідворотно спричиняло зміну конфігурації влади на всіх її щаблях. У майже анекдотичній формі ця закономірність відображена в звіті за 1928 р. польського консульства в Чернівцях: «Влада перейшла від ліберал ів до партії націонал-цараністів. За традиційним у Румунії звичаєм почалася зміна в керівних посадах у центральних установах, далі відбулася заміна усіх префектів повітів і префектів поліції»[19]. Руйнівний вплив такої схеми оновлення адміністрації ставав чимдалі очевиднішим навіть для пересічних громадян. Чернівецька «Зоря», аналізуючи перспективи політичного життя Румунії, зокрема, писала: «В Румунії політика дійсно є приватним, а не загальним підприємством. Партія, що має більшість у парламенті, робить усе, не оглядаючись ані на волю народа, ані на критику всієї опозиції, котру вважають зрадниками державними… для румунських ідеалістів кожна румунська партія має вдячну роботу: румунізувати не румунське населення за помочею державної влади… За цією роботою румунським патріотам ніколи слідити за політикою партійних провідників, що державну владу використовують для особистого збагачування»[20].

Приходячи до влади, кожний новий уряд починав свою діяльність з зарахування до міністерств своїх родичів. Унаслідок цього міністерства мали неймовірну кількість службовців. Періодичні чистки й скорочення серед управлінців, їхнє відрядження до провінцій відчутних результатів не давали, оскільки реальна політична влада була сконцентрована в руках кількох кланів і через парламентські ротації змінювалася тільки конфігурація вищих посадових осіб, а не принципи організації системи державного управління. Чиновницька армія зростала, як на дріжджах, по-

* У той час ціни на найуживаніші продукти харчування в Чернівцях були такими: літр молока – 5 леїв, кілограм масла – 60-70, курка – 18-35, качка – більше 20, гуси – 40 леїв.

при обіцянки всіх урядів звести до мінімуму витрати на державний апарат. Тільки за три роки кризи 1930–1933 рр. чиновницька верства зросла на 46 319 осіб, що становило 1/6 частину від загальної чисельності урядовців. З них 9137 становили члени новостворених комісій. Звертаючи увагу на демонстративні порушення передвиборних обіцянок лібералів, чернівецький часопис «Час» з прикрістю зазначав, що тільки за останній квартал 1932 р. було іменовано 925 нових чиновників, а декілька бухарестських високопосадовців отримали з державної каси винагороди по 45 тис. леїв. «Багато любимців» отримували по декілька окладів усупереч закону про заборону обіймати більше однієї державної посади[21].

За підрахунками сучасників, бюрократичний апарат з'їдав не менше третини державного бюджету. Висловлений стосовно дореволюційної епохи нищівний висновок Л.Троцького не втрачав своєї актуальності впродовж міжвоєнного періоду: «В країні, де селянство, зв'язане чисто кріпосницькими "аграрними угодами", харчується самою лише мамалигою і бринзою, вимирає від пелагри, живе переважно в земляних норах, три-чотири рази на десятиліття страждає від голоду і раз на десятиліття влаштовує жорстокі повстання, в цій країні величезний державний бюджет б'є невичерпним фонтаном – для бояр, що роблять політику, чокоїв, партійних шефів, їхніх партизанів та їхніх нащадків, для всіх тих, що групуються тут у політичні банди на паях, що називаються партіями»[22].

Така система мала давні усталені традиції і була створена задля задоволення потреб вищого чиновництва, що постійно зростали. Її не спромоглися знищити ані реформи другої половини XIX ст., ані реформи повоєнних часів. У 1937 р. держава витрачала на утримання депутатів парламенту 700 леїв щоденно, платня депутатів становила 5250 леїв на місяць, витрати на виконуючого обов'язки спікера, конгреси й конференції парламентарів склали 279 680 леїв[23]. Вагомою прихованою статтею доходу бухарестського чиновництва була нерівність оподаткування: вже на початку 30-х років буковинські економісти предметно довели, що Бухарест існував за рахунок переоподаткування провінцій («…пожирає держава маєток одних, аби другі безжурно жили»)[24]. Наближені короля (так звані радники трону) та уряду взагалі роками не сплачували жодних податків[25], тоді як нужденне бессарабське селянство знаходилося в довічній податковій пастці.

Водночас хронічна фінансова криза змушувала уряди, особливо часів світової економічної кризи, скорочувати видатки на утримання місцевої адміністрації. Прийшовши до влади, ліберали намагалися збалансувати державний бюджет за рахунок не менш як 10% скорочення видатків на утримання міністерств. Рада міністрів заборонила впродовж щонайменше року приймати на державну службу нових чиновників як у центральні, так і в місцеві установи[26]. Запровадження в життя трьох так званих жертовних кривих у 1931, 1932 і 1933 рр.* мало що дало стосовно зменшення витрат на державний апарат, але підготувало живильний ґрунт для майбутнього нацистського руху в середовищі держслужбовців, які втрачали засоби існування і прагли уряду «міцної руки», який би за рахунок усунення з політичного життя інородців, забезпечив їхнє існування.

---

* Скорочувалися передовсім чиновники-нацмени, жінки. В 1933 р. уряд знизив платню всіх урядницьких категорій за винятком офіцерів і суддів.

Хиткість політичної ситуації та перманентний кризовий стан економіки не залишали чиновництву свободи для маневрування та самостійності політичного мислення. Посадові оклади впродовж періоду залишалися пересічно низькими: директор департаменту міністерства отримував 5-7 тис. леїв на місяць (100-150 руб. золотом). Пересічно невідповідними зростаючій інфляції були оклади на всіх рівнях влади й управління. Хронічна фінансова криза й неефективний державний менеджмент стали основою постійного зростання боргу держави перед державними службовцями та пенсіонерами з виплати зарплат та утримань: на 20 січня 1934 р. він становив 20 млрд леїв, що майже дорівнювало річному державному бюджету[27]. Провінційні чиновництво і пенсіонери особливо в часи світової економічної кризи потерпали від багатомісячних невиплат, преса рясніла повідомленнями про самовбивства на ґрунті безгрошів'я[28]. Однак, незважаючи на це, впродовж усього міжвоєнного періоду саме державна служба лишалася більш-менш стабільним джерелом існування і попит на неї в суспільстві повсякчас зростав.

«Принцип самозабезпечення шляхом хабарів» визначав професійне обличчя чиновницької армії зверху донизу. Скандали з приводу розтрат та розкрадання декількох сот мільярдів лей розгорнулися після виходу у відставку кабінету Авереску, щоправда, вони обмежилися газетним галасом. Жодна з високоповажних посадових осіб ані до адміністративної, ані до кримінальної відповідальності притягнена не була[29].

Розпачливий зойк пересічного румунського громадянина, беззахисного і безпорадного перед всесильним чиновництвом, періодично проривав навіть кордони всеосяжної цензури. На початку 1925 р. «Зоря» констатувала: «Приглядаючись теперішнім державним керівникам та й державним урядникам, зараз побачимо, що в них нема ні крихіточки тих прикмет, які передше являлися неминуче вимогою кожної людини, що займалася публічним життям. Тепер же всюди висувається особиста нажива наперед і занедбовується загальні інтереси. Партійні люде заздалегідь приготовляються на ту хвилю, коли прийдуть уже до керми та збагатяться коштом загалу… політика являється не великим тягарем, а звичайнісіньким собі заробкованням на лихварський лад, щоб чим скоріше збагатитися, бо не знати, що принесе завтрашній день»[30].

Переглядаючи пресу часів стану облоги, важко не помітити вкрай депресивного становища суспільства, яке безповоротно втратило контроль за слугами суспільства. В жовтні 1925 р. чернівецька газета «Земля» надрукувала статтю під симптоматичною назвою «Політична дурійка». «Настали в нашій країні такі часи, що мило живеться хиба одним бездумцям, самолюбам із озвірілою природою нищої породи звіриного світа, злочинникам і взагалі людям без ніякого соціального почуття, – резюмував невідомий автор відчуття пересічного обивателя. – …Облуда, лукавство, лицемірство, брехливість, цинізм, брутальність, надуживання власти – за весь час людської історії були способами панування людей над людьми… доводиться бачити й чути всі ці огидності в усіх їх незносності наголо без стиду й сорома. Скаженість дійшла до таких розмірів, що заразила весь людський організм. Нема вже зрозуміння ані публічної, ані приватної чести. Не чеснота, а брутальне насильство рішає…

Настала неначе змова проти людскости й всіх тих моральних її здобутків поступу: безтямне нищення всякого добра, справдешній вандалізм, підлеслива підчиненість перед владущим, византінізм, якобінство, що проявляється в фанатичній ворожнечі

нищих проти вищих верств, і большевизм, об'явлений у винищуванню всього історично і органічно повсталого»[31].

На жаль, офіційний Бухарест не вважав за доцільне зважати на думку «розбещених» австро-угорськими та російськими монархами провінцій: реалізація ідеї тотальної румунізації означала перетворення адміністративного примусу на провідний важіль внутрішньої політики, а це своєю чергою робило чиновництво бездушним і бездумним знаряддям у руках румунських цивілізаторів.

3. Статус українських земель в адміністративно-територіальній структурі королівства

Не менш складною протягом парламентського періоду (1918–1938 рр.) історії королівства була ситуація в галузі місцевої ланки державного управління. На кінець 1922 р. уніфікація адміністративно-територіальної структури в цілому була завершена. 1922 р. позначив початок прискореної румунізації інкорпорованих територій: була введена жорстка цензура засобів масової інформації, місцева адміністрація повсюди замінювалася на румунську, вияви інакомислення вистежувала та переслідувала сигуранца.

Внаслідок нововведень центр сконцентрував у своїх руках всю повноту контролю над провінційними органами влади. Тимчасова стабілізація адміністративної структури королівства відбулася на основі конституції 1923 р.

Адміністративна структура королівства наслідувала традиції управління довоєнного часу і складалася з judet'ів, які в інкорпорованих територіях відповідали довоєнним адміністративно-територіальним одиницям. Утім, зберігши довоєнні територіальні принципи формування земель, «Закон про адміністративну уніфікацію» вніс суттєві корективи в раніше діючий порядок. Згідно з ним Бессарабія складалася з 10 judet'ів (Бєльци, Ізмаїл, Кагул, Кишинеу, Орхей, Сорока, Тітіна, Хотин, Читатей, Альба [Акерман]), Буковина з 5 (Сторожинець, Сучава, Чернівці, Радівці, Кимполюнґ). Judet'и в свою чергу складалися з plasa – певного відповідника волостей, – які об'єднували на засадах самоврядування по декілька сільських общин (comunele rurale). Протягом досліджуваного періоду ці адміністративно-територіальні утворення не набули стабільного завершеного вигляду, весь час змінюючи свою територію та кількість підпорядкованих сільських поселень. На інших засадах діяли міські громади, що виокремлювалися в самостійні адміністративно-територіальні одиниці і не входили до складу judet'ів[32].

На чолі judet'у стояв префект, який призначався міністром внутрішніх справ. Ця посада суміщала широкі адміністративно-поліцейські права та наглядала за діяльністю місцевих осередків центральних установ: адміністрації фінансів, судового трибуналу, ветеринарного, санітарного та лісового управлінь, земельної ради, шкільного контролю, духовної консисторії, відділення Національного банку, установ сільського кредитування, сигуранци та управління рекрутського округу. При префекті діяла Повітова рада (Comunele urbane), що обиралася населенням.

Plasa очолювали примарі (primarii). Вони обиралися місцевим населенням, але

в обов'язковому порядку мали затверджуватися префектом. У потенційно неблагонадійних чи стратегічно важливих, зокрема прикордонних, волостях примарі призначалися префектом з числа урядових чиновників.

До війни сільські та міські общини користувалися правами самоуправління, мали ради від 9 до 17 осіб, які обирали примаря, який, отже, уособлював виконавчу владу. Перша світова війна й інкорпорація територій внесли разючі корективи в діяльність адміністративної системи. З 1916 р. міські та сільські ради перестали обиратися, їхні члени та примарі призначалися префектами і називалися адміністраторами областей, перетворившись у такий спосіб на пересічних чиновників.

Тільки-но безпосередня небезпека революції послабла, міжнародна ситуація стабілізувалася, і стало зрозуміло, що колишні держави – власники інкорпорованих територій не в змозі претендувати на свої землі, політичні кола Румунії перейшли до відвертої політичної реакції. Поваливши уряд аверескіанців, такісти взялися за анулювання в конституційному порядку місцевої автономії приєднаних областей, перегляд виборчої системи та збільшення розмірів викупу за експропрійовані поміщицькі землі.

14 червня 1924 р. був проголошений закон про адміністративну уніфікацію, який набув чинності 1 січня 1926 р. У 1936 р. він був суттєво доповнений. Закон передбачав поділ Румунії на повіти та громади (сільські й міські). Якщо сільські ради складалися з одного або кількох сіл, то міські були або повітовими центрами, або звичайними містами. Міста господарського чи культурного значення (такі як Чернівці) виокремлювалися в муніципії. Повіти королівства поділялися на округи (волості), а міста – на сектори.

Стаття 7 закону проголошувала, що всі громадяни країни повинні були належати до громад і брати участь у вирішенні проблем, пов'язаних з їхнім існуванням. Громадами та повітами управляли ради, що складалися з обраних та кооптованих радних. Громадські та повітові ради в обов'язковому порядку виконували розпорядження центральних органів влади. Адміністрацію громади очолював примар, а повіту – префект. Префект виконував свої повноваження особисто або через субпрефектів, преторів, поліцію, нотарів і підпорядковувався безпосередньо Міністерству внутрішніх справ.

Відповідно до нового адміністративного закону територію Буковини поділили на п'ять повітів: Чернівецький, Сторожинецький, Радівецький, Сучавський і Кимполунзький, водночас відбулися разючі зміни в топоніміці краю, що мали на меті знівелювати українську присутність. У Чернівецькому повіті з'явилися Дністерська, Колачинська, Шипинська, Надпрутська і Козьмінська волості, назву Кіцмань замінили на Козмені, в Сторожинецькому повіті з'явилися волості Ростоцька, Черемиська, Думбрава-Рошіє та Малий Сірет.

Безпосереднім наслідком адміністративної реформи стала не лише подальша централізація державного управління, а й ускладнення представництва українців та інших меншин у центральних органах влади, зокрема парламенті. Якщо вибори 1919, 1920 і 1922 рр. у Старому королівстві та Бессарабії проводилися на пропорційній основі: 1 депутат від 30 тис. громадян, то в Буковині діяла система абсолютної більшості. Внаслідок її дії, скажімо, в 1919 р. Буковина була представлена 26 депутатами з загальної кількості 568. Скорочення виборчих округів автоматично призвело до

скорочення місць буковинців у парламенті – з 1926 р. квота Буковини сягала 17-18 депутатів і 6 сенаторів.

З приходом до влади націонал-цараністської партії у листопаді 1928 р. відбулися подальші нововведення в структурі управління державою. В 1929 р. уряд Ю.Маніу провів у життя новий адміністративний закон. Поділ території країни на повіти, волості і громади зберігся, але основною адміністративною ланкою стали міністерські директорати. Так, Буковина, спільно з Дорохойським та Байським повітами, була включена до складу II міністерського директорату, яким керував губернатор.

Адміністративно-територіальна система управління краєм у цей час була найбільш демократична. Голову громади обирали її члени, а не громадська рада. Виборчі органи здобули ширші права, а населені пункти з 10-12 тис. мешканців створили автономні місцеві органи, які очолювали виборні претор і «перманентна делегація». За такої системи префект виконував роль наглядача і не мав права втручатися в справи громади. Наслідком закону було не тільки певне розширення функцій місцевих адміністративних органів, а й посилення контролю над ними з боку центру, особливо – міністерства внутрішніх справ. Під прикриттям реформи уряд у найкоротший термін переглянув склад центральних і місцевих органів влади і посадив на керівні посади власних ставлеників.

Утім, нововведення не прижилося – повернення до країни Кароля позначилося поглибленням політичної реакції. Хоча спроба встановлення режиму особистої диктатури не вдалася, 1931 р. став часом скасування низки демократичних заходів попередніх років. Сформований у квітні 1931 р. уряд Н.Йорги – К.Аджетояну не випадково дістав назву уряду «твердої руки». Декрет від 15 липня 1931 р. наново переформатував адміністративно-територіальну систему королівства.

На початку 1932 р. стало зрозумілим, що Румунія дедалі глибше занурюється в соціально-економічну та фінансову кризу. Уряди націонал-цараністів на чолі з А.Вайдою та Ю.Маніу дискредитували себе в очах громадськості як бездарною соціально-економічною політикою, так і жорстоким придушенням виступів трудящих (зокрема, в Гривиці). Сповзання політичного проводу Румунії до методів політичного терору ставало чимдалі очевиднішим. Після жорстокого придушення виступів у Бухаресті Ю.Маніу фактично відмовився від норм демократичного суспільства, заявивши: «Треба врятувати країну, переступивши через всі закони, через усі порядки, через усі конституції. Нехай буде диктатура, але країну треба врятувати»[33]. На розвиток позиції уряду в лютому 1933 р. у промислових центрах країни був запроваджений стан облоги.

У листопаді 1933 р. до влади прийшов уряд націонал-лібералів на чолі з І.Дукою, але за півтора місяця прем'єр, на якого покладали великі надії, був убитий залізногвардійцями. Його вбивство 29 грудня 1934 р. спровокувало чергову парламентську й урядову кризу, яка закінчилася приходом до влади націонал-лібералів.

На початку січня 1934 р. Кароль II іменував уряд Г.Татареску – лідера групи «молодих лібералів», одного з найвидніших фінансистів і підприємців Румунії, відомого жорстокими методами придушення Татарбунарського повстання 1924 р. (тоді він обіймав пост помічника міністра внутрішніх справ). Прихід до влади групи «молодих лібералів» значно зміцнив позиції короля Кароля II, пов'язаного з останніми тісними бізнесовими інтересами. Уряд Татареску протримався у влади до кінця 1937 р.

Під приводом пошуку політичних замовників вбивства І.Дуки уряд лібералів подовжив термін дії стану облоги та цензури, запроваджених після лютневих подій 1933 р. У березні-квітні 1934 р. розкрили офіцерський заколот, пов'язаних із «залізною гвардією» вищих чинів генерального штабу. Повторна спроба путчу була здійснена в травні 1934 р.: у ньому брали участь близько 80 офіцерів і генералів генштабу. Вимоги спрямованого до короля меморандуму діагностували різкий крен політичної еліти Румунії в напрямі централізації управління та поглиблення політичної реакції: військові високопосадовці вимагали посилення впливу армії на управління країною. Втім, переслідуючи антиурядові виступи окремих фашистських груп, офіційні кола Румунії, передусім король, мали власні далекосяжні види і на зближення з Третім райхом і на мілітаризацію суспільного життя своєї країни.

У грудні 1934 р. «залізна гвардія», формально заборонена в 1933 р., була перетворена на легальну політичну партію «Все для держави». На початку 1935 р. внаслідок злиття «Ліги національно-християнського захисту» (очолюваної А.Кузою) й національно-аграрної партії О.Ґоґи розпочалася політична кар'єра націонал-християнської партії. Восени 1935 р. в парламенті був створений націоналістичний блок: переможна хода фашизму в політичному житті офіційного Бухареста розпочалася.

Уряд Татареску намагався зміцнити свої позиції в провінціях за рахунок запровадження нового адміністративного закону. З квітня 1934 р. управління на місцях почали здійснювати Громадські ради, які будувалися на комбінуванні принципів безпосередньої дії виконавчої влади та елементів громадського самоврядування. Рада складалася з 10 обранців громади, священика, учителя, окружного лікаря, ветеринара, агронома, лісничого інженера, які іменувалися префектом. Виконання рішень Ради покладалося на двірника та його заступника (обиралися Радою, але не з числа священика й учителя) й отримували державну платню. Раз на три роки половина виборних членів Ради переобиралася (вони не рахувалися державними службовцями). Членами ради не могли бути свояки до 4-го ступеня. Префектом в свою чергу міг стати румун, старший 30 років, який мав академічний ступінь. Він вводився на посаду спеціальним королівським декретом і мав повноваження затверджувати громадський бюджет. Повітовий бюджет затверджувало Міністерство внутрішніх справ[34]. Отож, важелі управління громадою були сконцентровані в руках місцевих урядників, підпорядкованих певним міністерствам; 10 делегатів громади за умови трирічного терміну повноважень п'яти з них перетворювали громадський контроль за діяльністю повітових властей на фікцію.

Після закінчення повноважень уряду Татареску в грудні 1937 р. відбулися чергові парламентські вибори, в яких взяли участь 13 партій і 50 політичних угруповань. Прийшовши в грудні 1937 р. до влади, Націонал-християнська партія прагла докорінно змінити усталені принципи державного будівництва та управління. Ставка уряду О.Ґоґи робилася на крайнє праві гасла очищення Румунії та її органів влади від меншин. За найменш прискіпливими підрахунками заходи з перевірки громадянства тільки Буковині загрожували виселенням близько 40 тис. осіб. Настрої на користь етнічного розчинення меншин набували чимдалі небезпечної популярності не лише в правому політичному крилі румунського парламенту, а й у регіонах.

Зростання міжнародної нестабільності та воєнні тривоги в Європі позначилися на ракурсі бачення внутрішніх румунських проблем. Рік від року держава нарощувала

витрати на військове відомство й зміцнення обороноздатності країни. Восени 1937 р. королівство, як і його безпосередні сусіди, розпочало запровадження багаторічної програми «скріплювання границь» на заході, яка безпосередньо позначилася на щоденному існуванні населення низки прикордонних територій. Гасло «В сьогоднішніх обставинах сила значить мир, а слабкість означає війну»[35] стало підосновою і виправданням низки антидемократичних нововведень.

Під приводом упередження більшовицьких загроз і забезпечення громадського спокою в країні ставали більш жорсткими заходи внутрішньої безпеки, відтерміновувалася дія загальнодемократичних законів і норм. Були розпущені громадські й повітові ради й призначені вибори до нових рад, керівників яких планували вибрати на невизначений термін. Вістря нового адміністративного закону спрямовувалося проти представників меншин, які «не корилися уряду та державним інтересам». Отже, адміністративний закон 1936 р. розширив репресивні права органів місцевої влади. В другій половині 1937 р. подовжили дію закону про стан облоги, політичні справи були віднесені до компетенції військових трибуналів. У жовтні 1937 р. на 30 днів було відстрочене скликання парламентських засідань, на невизначений термін були відкладені громадські й повітові вибори в Чернівецькому й Сторожинецькому повітах.

Подальші реформи системи загальнодержавного та місцевого управління відбулися вже в умовах королівської диктатури.

2 січня 1938 р. прем'єр О.Ґога виступив по радіо з програмною промовою, в якій зазначив, що, керуючись націоналістичними положеннями кузистської партії, уряд налаштований вирішити національне питання шляхом витіснення національних меншин (передусім євреїв) з усіх сфер господарського та державного життя. Першими офіційними актами його уряду стали постанови про вигнання представників національних меншин з державного апарату та введення обмежень для єврейського капіталу. На початку січня 1938 р. уряд ухвалив постанову про перевірку громадянства нацменшин, що оселилися в Румунії після 1918 р., і зобов'язав роботодавців скласти списки робітників і службовців нерумунського походження[36].

Усього за 44 дні уряд Ґоґи–Кузи повністю дискредитував себе в очах громадськості, створивши тим самим сприятливі умови для встановлення в країні керівництва «твердої руки». 10 лютого 1938 р. король відправив уряд Ґоґи–Кузи у відставку і сформував уряд на чолі з патріархом М.Крістею, який беззастережно підкорявся монархові. Парламент розпустили «до особливого розпорядження», в країні був запроваджений стан облоги. Декрет короля надавав необмежені повноваження військовим властям. Повітові префекти були повсюдно замінені на начальників гарнізонів та воєнних комендантів. За будь-яке порушення розпоряджень військових властей загрожувало позбавлення волі. Додаткові роз'яснення до декрету встановили юрисдикцію військових, фактично ліквідувавши громадянське судочинство[37].

Наступним шляхом у напрямі тоталітаризації державного життя королівства стало прийняття нової конституції. 21 лютого 1938 р. Кароль II звернувся до народу з маніфестом, в якому розтлумачував доктринальні засади нового вищого державного закону. Конституція наділяла Кароля II повнотою законодавчої, виконавчої і судової влади і водночас звільняла від будь-якої відповідальності. Палата депутатів і сенат мали існувати і надалі, проте вони були позбавлені права контролювати дії уряду. Конституція поділила громадян на три категорії: зайняті у сільському господарстві і

ручною працею; задіяні в торгівлі та промисловості; інтелігенти. Вибори депутатів і сенаторів мали відбуватися окремо по категоріях.

Нововведення провадилися під знаком піднесення авторитету влади та затвердження її незалежності. Народу обіцяли зменшити чисельність сенаторів і послів, по справедливості представити всі соціальні верстви в парламенті. По-популістському звучали завірення в тому, що будуть передбачені «…строгі кари на шкідників і всіх тих, які провинилися марнотратством державного майна й гроша», вестиметься суворий контроль за публічними видатками. Цілковито була задоволена й великодержавницька пиха румунських цивілізаторів – «Всім народностям нашої держави, що знаходилися від соток років на злучених землях Романії, запевниться рівноправність перед законами»[38]. Отож, українці інкорпорованих територій потрапляли у непевне становище і повинні були довести свої права в Румунії. За ігнорування голосування передбачався штраф у 500 леїв.

За день до опублікування проекту конституції, 21 лютого 1938 р., міністр внутрішніх справ розіслав телеграфне розпорядження префектам, яке зобов'язало всіх державних службовців 24 лютого з'явитися до своїх установ, звідти «строєм іти до дільниць», де мало відбуватися так зване голосування. Водночас заборонялися будь-які зібрання і встановлювалася спеціальна охорона в місцях, де був розвішений маніфест Кароля II.

24 лютого 1938 р. шляхом плебісциту була прийнята Конституція короля Кароля II. «Плебісцит» фактично був не чим іншим, як добре поставленим фарсом: у книгах для голосування було всього дві графи («так» і «ні»). Голосування здійснювалося шляхом виголошення виборцем свого рішення вголос, причому тут же реєструвалися його особисті відомості. Службовці ж взагалі голосували колективно за місцем роботи. Не дивно, що результат «плебісциту» був наперед вирішеним – 99,87% виборців проголосували схвально[39].

У Румунії утвердився тоталітарний режим з необмеженими законодавчими та виконавчими правами короля, якому безпосередньо підпорядковувалися міністри та уряд. Управління на місцях було передане військовим, у країні знову був запроваджений стан облоги й всеохоплююча цензура. Король дістав можливість керувати країною без санкції парламенту. 30 березня М.Крістя сформував новий кабінет, до якого увійшли видні представники центристського крила націонал-цараністської та націонал-ліберальної партій. Водночас із номінуванням уряду був опублікований декрет про створення Коронної ради. Ним монарх наділявся правом призначати відомих політичних, громадських діячів, старших офіцерів королівськими радниками з виплатою їм щомісячного жалування в розмірі 50 тис. леїв. Коронна рада скликалася за ініціативи монарха, її рішення носили рекомендаційний характер. Першими до ради увійшли міністри А.Авереску, Н.Йорга, Г.Татареску, К.Анджелеску, А.Вейтояну, Г.Міронеску, К.Аджетояну. Надалі склад її розширювався за рахунок найвпливовіших представників румунського суспільства, яких король привілеями і почестями намагався залучити до справи затвердження одноособової диктатури.

В окресленому контексті видозмінилися й принципи формування адміністративної системи. Проект нового адміністративного закону, запропонований у квітні 1938 р., передбачав поділ території на 7 округів з центром округи у місці розташування штабу армійського корпусу[40]. Врешті новий закон розділив країну на 10 областей

(tinut), що очолювалися королівськими резидентами. Призначувані монархом, вони мали широкі повноваження. Префектами повітів могли бути цивільні чиновники. Префекти та голови громадських рад мали призначатися в центрі. Провінції мали очолюватися губернаторами, яким були повинні допомагати обласні ради (складалися з обраних і призначених членів). Префекти наділялися правом призначати примарів та їхніх заступників у сільських громадах, а губернатор – примарів міст. Вимоги до претендентів на посади примарів муніципальних і резиденційних міст були такими: вони повинні були бути старшими 30 років, мати вищу освіту; в інших містах – середню, в селах – початкову. Префектами повітів можна було призначати тільки осіб, які раніше працювали субпрефекторами чи преторами. На губернаторське крісло могла претендувати особа віком від 45 років, з вищою освітою, що мала ранг державного підсекретаря.

Реформа скасувала виборність примарів. Закон встановив порядок, згідно з яким примарі мали призначатися урядом на шестирічний термін.

Подальші дії королівського уряду з уніфікації системи державного управління мали багато показних псевдодемократичних ознак, які насправді не мали ніякої чинності в умовах оголошеного 11 лютого 1938 р. стану облоги, поширеного на Буковину та Хотинський повіт. У лютому 1938 р. префектами повітів стали командири військових частин. Так, Чернівецький повіт очолив командир 8-го єгерського полку Г.Теодореску[41]. Наприкінці лютого 1938 р. вся влада в Буковині та Хотинському повіті перейшла до командира (коменданта) 8-ї дивізії генерала Дімітріва, який запровадив стан облоги[42].

У контексті адміністративно-територіальної реформи відбулося розчленування території Бессарабії: у серпні 1938 р. був створений так званий Дністровський край, його становили Кишинівський, Бендерський і Акерманський повіти. Ізмаїльський і Кагульський повіти передали Нижнє-Дунайському краю з центром у Галацах, Бєльський і Сорокинський повіти – Прутському краю з центром у Яссах, Хотинський повіт – Сучавському краю. Внаслідок реформування адміністративно-територіальної структури Бессарабії 49,7% території й 54,6% населення провінції перейшло у підпорядкування крайових центрів історичних коронних територій. Усталені господарські зв'язки між сільськогосподарськими територіями й морськими портами були зруйновані. Економіці краю завдали нищівного удару, проте королівський уряд не зважав на вимушені економічні втрати, оскільки мета адміністративних змін визначалася політичними міркуваннями: треба було знищити підоснову зростання регіоналізму і врешті на справі інкорпорувати приєднану, але так і не підкорену бунтівну провінцію. Тій же меті були підпорядковані й заходи з подальшої румунізації Бессарабії, ужорсточення цензури та мовної практики.

У лютому 1939 р. чернівецький часопис «Час» вмістив стандартну урядову нотатку з приводу річниці адміністративної реформи. В ній не йшлося про жодні обчислювані переваги нового порядку, але доводилося, що найістотнішим наслідком реформи стало «…величезне заощадження часу і витрат держави, але ж головно й громадянства. Біганина людей від одного до другого і від одного міністерства до другого коштувало за централістичного режиму величезну суму, річно одного мільярда леїв». Унаслідок реформи, як зазначалося, «держава відзискала свою органічну функцію, а громадянство потрібний йому спокій»[43]. Те, що так званий спокій

означав фактичну безправність і пересічних громадян і чиновництва, не бралося до уваги.

Усі державні службовці були зобов'язані письмово присягнути на вірність королеві і новій конституції, суспільні зібрання мали закінчуватися виконанням румунського гімну. На керівні посади призначали осіб, які мали статус позапартійних. Декретом від 16 лютого 1938 р. «державним службовцям, церковнослужбовцям усіх віросповідань, викладачам середніх і вищих навчальних закладів і взагалі всім, хто отримує в будь-якій формі заробітну платню від держави, повіту чи громади»[44], заборонили займатися політичною пропагандою, брати участь у політичних партіях, маніфестаціях політичного характеру; їх зобов'язали вийти з усіх політичних організацій і впродовж 15 днів письмово повідомити про своє перебування в будь-яких політичних партіях. Декрет змушував усі перелічені категорії службовців у семиденний термін заявити про відмову від політичної діяльності під загрозою звільнення.

У той же день побачив світ спеціальний наказ міністра внутрішніх справ А.Келінеску, згідно з яким примарі сільських громад призначалися префектами повітів. Примарями, в свою чергу, мали право бути тільки демобілізовані військові або офіцери запасу, які раніше не належали до політичних партій і ніколи не були примарями. На посади примарів повітових центрів пропонувалося призначати суддів повітових трибуналів при збереженні ними своїх посад[45]. Усі державні службовці повинні були скласти присягу на вірність королю.

У ході доопрацювання адміністративної реформи країну поділили на 10 областей (цинутів), які очолили королівські резиденти. Резиденти дістали всю повноту виконавчої влади на місцях. До їхньої компетенції входило здійснення мобілізацій і реквізицій, виконання королівських декретів і розпоряджень, безпосередній нагляд за настроями населення, діяльністю державних службовців тощо. У жовтні 1938 р. новий адміністративний закон нарешті був затверджений. Згідно з ним, Північна Буковина ввійшла до складу Сучавської області з центром у м. Чернівці. На чолі області став королівський резидент, якому допомагала рада. До складу останньої входили члени, обрані громадськими радами й обласними палатами.

У контексті докорінних змін державного й адміністративного устрою країни відбулися несподівані зміни на вищих щаблях влади. 1 травня 1938 р. при уряді був створений «Генеральний комісаріат для національних меншин», який відповідав перед міністерською президією за діяльність і розвиток меншин у Румунії. Пізніше посаду генерального комісара підвищили до рівня міністра для меншин, яким у 1939–1940 рр. був С.Драгомір. Урешті українська громада, яка вже не сподівалася, що з її думкою в Румунії рахуватимуться, отримала можливість офіційно висловлювати свої прагнення в уряді. Оскільки Комісаріат насправді втілив намагання королівського уряду вивести справу національних меншин з-під юрисдикції і контролю Ліги Націй і надати їй вигляду внутрішньої справи держави, а тлом для певною мірою формальної акції було розгортання антисемітської та антименшинної кампаній, досить скоро українці, зокрема, провід української національної партії (УНП) пішов на перемови з урядом заради врегулювання становища українців у королівстві.

3 січня 1939 р. представники Буковини і Бессарабії В.Залозецький, Л.Когут та І.Гаврилюк розпочали переговори з міністерством національних меншин про надання громаді прав, отриманих угорцями та німцями. Йшлося про формування напів-

військових загонів у місцях компактного проживання. Перемовини між українським представництвом і міністерством тривали майже рік і завершилися 21 квітня 1940 р. Міністр виступив з пропозицією ввести українську меншину до єдиної політичної партії під назвою «Фронт національного відродження» (ФНВ). Наслідком переговорів з українськими представниками від Буковини та Бессарабії в Бухаресті стало визнання румунським урядом «мінімальної програми співпраці з українською меншиною»[46].

Українці дістали дозвіл на часткове впровадження української мови в школах і Чернівецькому університеті, а також введення якісно нової посади в реєстрі державних службовців – інспектора для контролю за навчанням українською мовою, який мав бути українцем за походженням. Це дало підстави міністру національних меншин С.Драгоміру звітувати в парламенті про те, що українцям надані права, які забезпечать їхній розвиток. Здобувши часткові запізнілі поступки, буковинці в черговий раз дякуватимуть королеві і заявлятимуть про свою відданість короні у власній пресі[47]. Втім, перелічені нововведення виявилися запізнілими – до втрати Румунією українських земель залишалося трохи більше двох місяців.

13 серпня 1938 р. у королівському палаці в присутності уряду та представників дипломатичного корпусу було урочисто проголошене проведення адміністративної реформи та здійснене призначення королівських резидентів терміном на 6 років. Резиденти склали присягу на вірність Каролю II. Надалі інавгурації відбулися в резиденційних центрах. Зокрема, у Чернівцях – наприкінці серпня[48]. Першим королівським резидентом Сучавської області став професор Г.Алексіану, а генеральним секретарем – Е.Черкавський. Загострення політичної реакції в Буковині було пов'язано з іменем наступного резидента – полковника Теодореску. Останнім на цій посаді виявився румунський поміщик Г.Фльондор.

Адміністративна реформа 1938 р. завершила 22-річні намагання румунського політичного проводу силоміць інкорпорувати українські землі до королівства, вона не тільки ліквідувала рештки адміністративно-територіальної окремішності українських земель, а й стала основою тоталітаризації суспільно-політичного життя країни. Окреслена система управління та адміністративного поділу зберігалася в українських землях Королівської Румунії до червня 1940 р.

Логічним кроком у напрямі перетворення країни на ізольовану від світової спільноти систему, побудовану на засадах тоталітаризму, та недопущення втручання Ліги Націй у справи національних меншин стало оформлення відповідно до декрету 15 грудня 1938 р. єдиної державної партії – Фронту національного відродження. В декреті зазначалося, що ця організація повинна стати «єдиним організмом, з якого постануть парламентські, адміністративні та професійні заклади, на які буде міцно опиратися в майбутньому життя нашої держави»[49]. ФНВ набув права висувати кандидатів до законодавчих та адміністративних установ. На чолі партії став сам король, який керував нею за допомогою директорату та Вищої національної ради ФНВ. 1 лютого 1939 р. під головуванням А.Келінеску був створений перший уряд ФНВ. У промові кількома тижнями раніше тоді ще міністр внутрішніх справ висловив ідеологічні засади державного перевороту: «Держава в часах партійної боротьби була скріплена в стані безділля. Всякі закони тільки обмежували її права й сили, аби звільнити шлях усім особистим виявлюванням… Через діяльність партій анархічна особистість уже не визнавала надзору, ні володіння; ідея авторитету провалилась.

Ось чому ми казали, що теперішній народній вияв насамперед означає відмінення давнього режиму»[50].

Оформлення нової політичної системи Румунського королівства завершив новий виборчий закон, виданий 9 травня 1939 р. Кількість депутатів скоротилася до 258 – по 86 для кожної з трьох категорій румунських громадян. Обиралися вони по окремих округах на шестирічний термін. Відповідно до закону жінки набули право голосу, але не могли бути обраними до парламенту. Активне виборче право надавалося румунським громадянам з 30-річного віку і лише письменним (тобто переважна більшість селянства позбавлялася його апріорі). Сенат складався з 88 членів, які призначалися королем, 88 обраних і невизначеної кількості довічних сенаторів. У виборах до сенату громадяни могли брати участь з 40-річного віку. Формально закон дозволив обирати до сенату й жінок, однак це було фарсом, оскільки передумовою для висунення кандидатури була її висока посада в наявних організаціях трьох категорій населення.

Наступний уряд, сформований Татареску, всі свої зусилля сконцентрував на підготовці невдовзі очікуваної війни. Бессарабія та Буковина були фактично перетворені на прифронтові зони, прискореними темпами розгорталося будівництво воєнно-стратегічних об'єктів, усі витрати на утримання місцевої адміністрації та реалізацію соціальних проектів були скорочені. Цілком відверто прем'єр на зустрічі з місцевою адміністрацією Бессарабії заявив, що всі думки уряду підпорядковані ідеї забезпечення країни гарматами, і нічого, окрім траншей і дотів будуватися в краї за державний кошт не буде[51].

Різкий поворот Румунії в напрямі зближення з гітлерівською Німеччиною прискорив силову розв'язку «українського питання» – 27 червня 1940 р. радянські війська зайняли Буковину і Бессарабію.

4. Національна політика Румунії та її втілення місцевими органами влади й управління

Перманентна політична криза в Румунії мала багато аспектів. Впродовж років політикум країни виявляв відверту тенденцію до поглиблення політичної реакції. Періоди певної демократизації (1928–1929 рр.) були нетривалими і сполучалися з поширенням нацистських ідей, загостренням юдофобії, яка в королівстві захопила широкі верстви чиновництва та селянства, у тому числі й українського. В підоснові негативних явищ суспільно-політичного життя перебували, безумовно, глибинні негаразди румунської економіки, яка не змогла скористатися іноземними кредитами і впродовж років дрейфувала шляхом екстенсивного сільськогосподарського розвитку. Селянство королівства було одним з найбідніших у Європі, потерпало від безземелля та спадкових тяжких хвороб, фактично фізично та соціально деградуючи. Занепад основного виробничого сектора країни перетворив її життя на нескінченну хронічну кризу. Надзвичайної гостроти їй додавала реакційна внутрішня політика в галузі національного питання.

Румунія не була правовою державою, і конституційні засади в ній залишалися формальністю. До того ж у самій конституції були закладені підвалини зловживань у сфері міжнаціональних взаємин. Стаття 3 проголошувала, що територія королівства не може колонізуватися народностями чужої раси, стаття 18 декларувала, що тільки етнічні та натуралізовані румуни мали право володіти сільською нерухомістю. Останній принцип широко застосовувався під час запровадження аграрної реформи, внаслідок якої селяни національних меншин втратили свої маєтки[52].

Визначення витоків агресивності національної політики Румунії залишається справою доволі непростою. Сучасний румунський історик Ш.Пуріч свого часу намагався виправдати її зовнішніми та внутрішніми політичними чинниками: «З одного боку, оточена державами, невдоволеними наслідками війни і тим, що частина їх колишніх підданих потрапила під владу румунської адміністрації – могла стати сильною державою лише у разі створення міцного румунського суспільства шляхом стирання регіональних особливостей і придушення або мінімізації нерумунських національних ідентичностей. З іншого боку, Велика Румунія зобов'язана була виконувати положення міжнародних угод і забезпечувати політичні та культурні права для національних меншин, а якщо ні, ризикувала втратити підтримку, надану Заходом на Паризькій мирній конференції»[53].

Внутрішня політика офіційного Бухареста на інкорпорованих територіях, зокрема й у сфері державного управління, виглядає як безперервне й непослідовне балансування між неприхованим цинічним нехтуванням потреб і почуттів величезної частки населення власної країни та бажанням оформити їх у цілком привабливу ідеологічну обгортку – мету створення єдиної румунської нації. Теоретичним підґрунтям державної політики румунізації стала концепція історика (буковинського румуна за походженням) Іона Ністора. Автохтонним населенням Буковини він вважав румунів. Українці, згідно з його доводами, колонізували Буковину з Галичини. За підтримки австрійських властей останнім вдалося асимілювати місцеве румунське населення й витравити його національну свідомість. І.Ністор доводив, що тільки румуни є автохтонами в Буковині; тільки вони розвивали цю країну і надавали їй винятково румунського характеру. Українці ж емігрували сюди набагато пізніше і денаціоналізували автохтонне населення; більшість сучасних українців у Буковині «румунського походження, тільки вони розучилися говорити рідною румунською мовою»[54].

Взявши на озброєння ці псевдонаукові сентенції давньої румунської історії, Велика Румунія проголосила повернення «зденаціоналізованих румунів у лоно материнської культури» завданням номер один для національної політики, що, як ми побачимо вище, виправдовувало всі зловживання місцевих та центральних органів влади в сфері міжнаціональних взаємин.

Безумовно, найскладнішими були перші роки румунської окупації. Слід зазначити, що становище українців на анексованих територіях у 1918–1920 рр. можна охарактеризувати як катастрофічне. Впродовж перших місяців окупації, коли статус зайнятих румунськими військами територій ще не був визначений, окупаційна адміністрація доволі часто загравала з місцевим населенням, намагаючись створити ілюзію органічного входження Буковини та Бессарабії до складу Регату. В офіційних виступах, зокрема міністра фінансів О.Іонко, лунали запевнення, що звільнень службовців не буде, націоналізація діловодства відбуватиметься поступово, що службовці визнача-

тимуться з підданством самостійно, але прийняття румунського підданства є передумовою отримання привілеїв румунського громадянина (тобто можливості обіймати посаду державного службовця)[55]. Спеціальна міжвідомча нарада під керівництвом Л.Сіцинського навіть розробила проект нормування оплати службовців Молдавії, які були розбиті на 13 категорій. До першої віднесли обслуговуючий персонал установ (кур'єри, сторожі, прибиральники, розсильні, повара тощо), які мали отримувати 40-60 крб. За найвищою категорією – 750 крб* – оплачувався труд голови та товаришів окружних судів, прокурора, керівників акцизних зборів, казенних палат, селянського банку, контрольної палати, генералів[56].

Ще до середини квітня в бессарабських газетах розміщували оголошення про конкурси на заміщення посад державних службовців** [57], однак так зване добровільне входження незалежної Молдавської Народної Республіки до складу Румунського королівства розв'язало руки румунським окупантам, які вже в другій половині квітня різко змінили риторику своїх взаємин з бессарабцями взагалі і службовцями зокрема. 21 квітня 1918 р. в офіційній пресі провінції були роздруковані умови прийому службовців на бессарабську залізницю, які стали універсальними для всіх категорій чиновництва: складання присяги за регламентом румунського королівства, зобов'язання протягом року вивчити румунську мову, згода з регламентом оплати труда, обіцянка прийняти румунське підданство й відмова від усякого іншого[58].

Окупанти досить скоро стали виявляти неповагу до місцевого населення і демонструвати свою зверхність, зазіхаючи на прикордонну Одещину і сподіваючись відхопити наступний ласий шмат українських земель*** [59]. Зухвале поводження румунських окупаційних властей у перші місяці загарбання українських територій яскраво віддзеркалене в рапорті В.А.Хрисонопуло до Головного Контролера гетьманату П.Скоропадського. В ньому, зокрема, йдеться про захоплення румунами майна Південно-Західної залізниці, перешкоджання вивозу казенного майна та евакуації до України, відверті грабунки з боку румунських прикордонників. У той час як українська сторона безперешкодно відпускала зі своєї території військовополонених і захоплену раніше військову техніку (приміром, аероплани), румуни[60] не пропускали жодного українця чи вантажу без здирництва.

Становище українських громадян, які не змогли вчасно евакуюватися з Румунії, було відчайдушним. Гетьманський уряд зі свого боку не міг зробити нічого для його полегшення, кошти для грошової допомоги співвітчизникам, які перераховувалися дипломатичній місії в Бухаресті, внаслідок галопуючої інфляції суттєвого впливу на ситуацію не справляли.

---

* Лей став грошовою одиницею Бессарабії з 18 квітня 1918 р.

** Офіційне оголошення про заміщення посад 4 шкільних інструкторів у молдавському, болгарському, німецькому та українсько-руському районах, 3 позашкільних інспекторів при Акерманському земстві.

*** Про зухвалу поведінку румунів ішлося в доповідній записці міністра внутрішніх справ УНР від 8 липня 1918 р. В ній повідомлялося, що румуни арештували призначеного виконуючим обов'язки Акерманського повітового старости Черепанова Константина Вікторовича і його помічника Заблоцького та примусово вислали їх з Акермана, вважаючи останній румунською територією.

На румунських теренах (зокрема, у Бессарабії) залишилося близько 800 поштових службовців, які просили гетьманський уряд прийняти їх на службу в установи України. Перебуваючи в украй складному становищі, уряд 5 липня 1918 р. відповів, що «таку величезну кількість людей прийняти ні в якім разі неможливо, поза як в п.-т. (поштово-телеграфних. – *Авт.*) установах вільних посад немає, а в збільшенні штатів відомства винятково для задоволення бессарабських служачих потреби не зустрічається, бо штати і так занадто переповнені і мається багато зайвих людей». З огляду на зазначене вище колишнім російським чиновникам пропонували «залишитись покищо в установах Бессарабії, дати вимагаєму підписку про виконання всіх розпоряджень і постанов Руминської влади, але не присягати на підданство Румунії. Всі українці будуть переміщені з Бессарабії при першій змозі, по мірі відкриття вакансій»[61]. Утім, надалі на полегшення становища нічого зробити не вдалося – колишні держслужбовці Російської імперії, в тому числі освітяни, залишилися без засобів існування.

Слід зауважити, що після розпаду трьохсотрічної імперії Романових, в умовах безперервної боротьби політичних сил за визначення державного статусу України та неодноразових воєнних інтервенцій на її теренах, складання присяги на вірність румунському королеві вимагало неабиякої внутрішньої боротьби. Незважаючи на невизначеність, відсутність підтримки з боку української держави і неясність її подальших перспектив, суттєва частка колишніх російських службовців свідомо відмовилася від кар'єри румунського чиновника. Так, зокрема вчинив кишинівський учитель І.Стрєпєтов, який вважав прийнятнішим стати чоботарем, аніж скласти присягу, а втім, таку позицію займав не лише він. У 1918 р. вимушено залишили службу в Бессарабському повітовому земстві 267 службовців, 28 викладачів Кишинівської жіночої гімназії. Поліція Акермана в липні 1919 р. докладала про відмову присягнути 64 російських, 40 болгарських, 15 молдавських, 7 єврейських і гагаузького вчителя. Останніх не зупинила навіть загроза адміністративного виселення за межі Бессарабії чи переміщення до спеціальних таборів. Вересневі буковинські газети повідомляли про звільнення понад двохсот українських учителів, які намагалися відстрочити присягу (причому її вимагали в письмовій формі) під приводом того, що розгляд українського питання в Лізі Націй не скінчився[62].

Особливих утисків зазнавали залізничники. Зважаючи на стратегічне значення залізничного сполучення, румунські окупанти не гребували силовим тиском для змушування службовців залізних доріг скласти присягу. У свідченнях, вміщених свого часу в радянських виданнях, йшлося про те, що румуни розстріляли частину службовців ст. Окниця, сім'ї залізничників позбавляли води аби змусити решту присягнути. Причому разом із присягою від них вимагали підписки, що вони служитимуть щонайменше 10 років[63].

Окупанти не лише прагли перевести все громадське життя на румунську мову, а й змінити його докорінно, поширивши в провінції засади румунського способу життя з притаманними йому ментальністю, звичаями, офіційними і навіть релігійними святами. Досить скоро штучний процес румунської колонізації окраїн перетворився на вакханалію румунських заброд. Перші кроки «румунських цивілізаторів», які зважали на контроль Ліги Націй, були досить обережними. Втім, невдовзі румунізатори перейшли до відвертих жорстких дій. Була створена така система, яка не залишала пересічному мешканцю вибору: всім службовцям відводився півторамісячний термін

для того, щоб навчитися говорити і писати румунською, в іншому разі вони не могли претендувати на посаду. Під загрозою звільнення та депортації вчителів примушували відвідувати курси румунської мови. 1 серпня 1918 р. випускників курсів у Оргієві примусили скласти присягу на вірність румунському королю. Церемонія складання присяги відбулася в приміщенні церкви. Румунські офіцери ходили поміж рядами учителів, які присягали, й слідкували за тим, аби ті підіймали в знак вірності руку.

Місцеві службовці, хоча й не мали ще визначеного статусу, відповідали перед окупаційною адміністрацією особисто. Так, сільські старости повинні були виявляти зброю у місцевого населення, доводити до населення накази окупаційної адміністрації особисто або забезпечувати читання наказів священиками у церквах і синагогах[64]. Згідно з наказом директора внутрішніх справ Бессарабії (28 квітня 1918 р.), префекти й начальники повітових міліцій повинні були терміново доповідати про порушення закону, префекти – щоденно відправляти звіти про положення в повіті, особливо важливі повідомлення – відсилати телеграфом, начальники міліції – оглядати свої ділянки раз на два тижні[65].

Суворий контроль був запроваджений у навчальних закладах. Наказом начальника румунського гарнізону м. Секуряни адміністрація шкіл була зобов'язана організувати щоденне виконання румунського гімну[66]. Спеціальні інструктори міністерства освіти та місцеві жандарми пильно слідкували за тим, щоб жодна з мов, окрім румунської, не звучала в школі. Румунська мова директивно була запроваджена в усіх установах, чиновництво могло залишитися на посадах тільки після екзамену з румунської мови, історії та географії. Водночас створювалися спеціальні умови для румунського чиновництва та вчительства, що стимулювали їхнє переселення до провінцій. Закон про охорону національної праці та розпорядження Міністерства освіти про так звані культурні зони передбачав для вихідців з «Regatu», які зобов'язалися пропрацювати в провінції не менше 10 років, отримання низки матеріальних вигод[67]. Під прес румунізації потрапили всі соціальні шари провінції: дрібна буржуазія та селянство потерпали від податкового тягаря та всевладдя сигуранци, місцева інтелігенція та чиновництво були приречені на фізичне вимирання.

Румунська адміністрація не крилася у висловленні своїх великодержавницьких амбіцій. Уже в липні 1918 р. комісар Бессарабії Войтяну видав наказ, згідно з яким усі вивіски, назви вулиць та установ, інформаційні листки та оголошення мали бути написані румунською мовою, і лише у виняткових випадках допускалося дублювання іншими мовами. За невиконання наказу передбачалося покарання у вигляді штрафу до 3 тис. крб. або позбавлення волі до трьох місяців[68].

Королівство наводнило провінції чиновництвом, поліцейськими, префектами, які були етнічними румунами і дивилися, за влучним висловом сучасника, «…на всіх аборигенів, як на "іноземців", під рубрику яких підводилися не лише неблагонадійні в тому чи іншому відношенні елементи, але й купці, ремісники, власники промислових підприємств і банківських контор. Останніх румунська адміністрація особливо охоче готова [була] вважати "іноземцями", …оскільки після висилки їх за терени країни, їхні промислові заклади та банківські контори націоналізуються, тобто по-простому стають здобиччю невеликої фінансової кліки, органом якої є "Банк Романеско" п. Братіану»[69]. Голодна чиновницька армія дивилася на провінції як на воєнний трофей і в умовах воєнного часу діяла, наче мародери.

У березні 1918 р. на територію Бессарабії поширили дію румунського законодавства, в Кишиневі, Бєльцях, Чимишлії, Болграді розпочали діяльність воєнно-польові суди. В жовтні 1918 р. міністр юстиції видав наказ «про організацію юстиції в Бессарабії», відповідно до якого тут були створені суди, повітові громадянські трибунали, в'язниці, прокуратура й адвокатура, що діяли у відповідності до законодавства королівства. Суддями могли бути лише особи, які мали фахову підготовку і володіли румунською мовою. Загалом у краю були створені 58 військових судів і громадянських трибуналів. Створювалися також суди присяжних з розрахунку: один – на повіт. Спеціальні інструкції регламентували вимоги до присяжних: ними могли бути тільки румунські громадяни, які відповідали освітньому і майновому цензу. Судовий персонал повинен був вільно володіти румунською мовою, оскільки судові засідання відбувалися лише державною мовою.

І все ж, попри урядові реверанси в галузі судової системи, переважна частина судових справ розглядалася у воєнно-польових судах, до складу яких входили королівські офіцери. В 1920 р. їх почали замінювати на воєнні трибунали, підпорядковані головам армійських корпусів, проте судова практика їх лишилася попередньою – до мирного населення застосовувалися закони воєнного часу. Саме такі суди відзначалися нечуваною жорстокістю. Скажімо, так званий процес 109 (червень-серпень 1919 р.) закінчився 19 смертельними вироками, 2 особи були присуджені до 20 років позбавлення волі, 6 – до 15, 9 – до 10. Безпрецедентні присуди було де виконувати: в кожному повіті були створені тюрми, в Кишиневі їх було дві: центральна і військова.

Улітку 1920 р. королівським декретом були формально скасовані стан осади та цензура друку в бессарабській та трансільванській військових зонах, а цензура листів і телеграм – на всіх теренах королівства. Однак досить скоро стан облоги був подовжений до 1 квітня 1921 р. В цей час у Бессарабії було сконцентровано до 80 тис. солдатів семи дивізій. Селян тероризували загони воєнних каральних експедицій, що під приводом виявлення повстанців грабували і насилували місцеве селянство.

Поліетнічне населення сільськогосподарських провінцій, якими, власне, були Північна Буковина та Бессарабія, стало заручником аграрної реформи, в результаті якої буковинське селянство отримало близько 8 тис. га землі, інша, значно більша частка (майже 49 тис. га) аграрних багатств провінцій була розподілена між румунськими колоністами, демобілізованими унтер-офіцерами, надстроковиками, представниками румунського чиновництва. Державна фінансова допомога румунської колонізації вкупі з політикою румунізації заклали підґрунтя вибухонебезпечної ситуації, живили ненависть у місцевого населення до всього румунського і спричинили низку заворушень на цьому ґрунті.

Одразу після окупації місцеве самоврядування в Бессарабії фактично було знищене, натомість створили так звані комісії самоврядування, метою яких була розробка положень нового закону про самоврядування міст та повітів. Маючи невизначений тимчасовий характер, вони реальних повноважень та впливу не мали. Королівський уряд зробив усе можливе для того, щоби ці «органи місцевої влади» цілковито залежали від центральної влади: члени їх не обиралися населенням, а призначалися з Бухареста. Територія Бессарабії була розділена на зони, закріплені за воїнськими частинами. Останні й виконували насправді функції адміністративних органів.

Не випадково наслідки діяльності цих установ були скоріше деструктивними. А.Іорданський про них писав: «…З відразою споглядають вцілілі старі земці, як господарюють ці "комісії" в країні, руйнуючи всі культурні та агрокультурні установи попереднього земства, як заростають травою показові поля, розвалюються агрономічні пункти, зникають одна за одною медичні станції допомоги населенню, закриваються школи і насильницьки вводиться румунська мова, як по вулицях ходять "принчипатори" і вимагають податку за вивіски не на румунській мові і штрафують за всяке слово на базарі чи в публічному місці, якщо воно вимовлене російською чи українською мовою»[70].

Урядницька діяльність місцевих чиновників цілком не випадково набула суто заборонного характеру. Власне, місцева адміністрація не робила нічого для розвитку підконтрольних територій та покращення становища населення. В середині 1918 р. генерал А.Войтяну без прикрас охарактеризував принципи організації місцевого управління: «Румунські службовці в Бессарабії встановили обов'язковий порядок для місцевого населення міст і сіл, що полягав у тому, що за будь-яку службову послугу необхідно давати службовцям грошові суми або інші цінні подарунки»[71].

Вбивча за своєю відвертістю характеристика бессарабського чиновництва була наведена в одному зі звідомлень сигуранци: «Складається враження, що… спрямували до Бессарабії самих ярих хабарників, не чесних службовців зі Старого королівства. Від останнього збирача податків до самого високого державного служителя всі крадуть із фантастичною жадібністю, аби розбагатіти. Якщо не можуть обкрадати населення, крадуть у держави…»[72].

Центральні урядові установи визнавали небачений рівень бюрократизму й корупції королівської адміністрації провінцій. «Моніторул офіціал» зазначав невиправдане зростання чиновницького апарату, який не мав повноважень вирішити і найменшої проблеми без узгодження з офіційним Бухарестом, а споживав величезні, як для нужденної країни, кошти[73]. Зважаючи на потік скарг з Бессарабії, урядовці створили парламентську комісію для їхнього розслідування. Інспекційна поїздка міністра в справах національних меншин Татареску й товариша міністра Чипаяну (червень 1924 р.) розкрила масові зловживання місцевої адміністрації. Вислухавши доповідь інспекторів, Рада міністрів Румунії, ухвалила, з огляду на незадоволення бессарабського населення лихоїдством та зловживаннями чиновництва, приступити до реорганізації бессарабської адміністрації[74]. До провінції відрядили трьох державних комісарів для контролю за діями місцевої влади та заміни непридатних префектів, однак змін на краще не відбулося. Викриття зловживань місцевої адміністрації ні до чого не приводили, чиновник міг у будь-який момент звинуватити скаржників у більшовизмі і тим самим виправдати себе в очах офіційного Бухареста.

Освячений румунською короною режим був нестерпним не лише для пересічних бессарабців, а й часто-густо для самих місцевих чиновників. Показовий приклад «відданості» місцевих урядовців ідеалам Великої Румунії знаходимо в історії Татарбунарського повстання (15-18 вересня 1924 р.). Голова ревкому А.Клюшников викликав примаря, нотаріуса, перчептора (податківець), начальника пошти та інших місцевих службовців, які на відміну від жандармів не виявили опору до революційної влади. «Ми не бандити, й не розбійники, нікого не вбиваємо, ми боремося за створення Молдавської Радянської Республіки», – заявив керівник повстанців і запропонував

службовцям і надалі виконувати свої безпосередні обов'язки, забезпечуючи безперебійне функціонування місцевих установ і продовольче постачання населення. Всі державні службовці виявили згоду залишитися на своїх посадах і навіть отримали від нової влади зарплату за першу половину вересня[75]. Очевидна підтримка повстанців не лише з боку тисяч селян, а й представників місцевого чиновництва спонукала центральний уряд до чергового перегляду кадрової політики у провінціях. Після Татарбунарського повстання режим політичної реакції у Бессарабії та необмеженого свавілля чиновництва, військових та жандармерії набув статус-кво.

Чиновницька армія жила за рахунок неприхованого зловживання владою: навіть найменші чини, якщо не знущалися над населенням, то тишком-нишком крали все, що могли. В серпні 1928 р. «Бессарабське слово» повідомляло про «взірцевого чиновника» – начальника калашарського поштового відділення І.Балая, який розтратив 140 тис. леїв, у тому числі й перерахованих на ім'я монахині[76]. Як з'ясувалося пізніше, крадіжки в поштових відділеннях набули масового характеру – поштарі регулярно виймали грошові перекази закордонних родичів місцевих євреїв[77]. Не відставали від поштарів й фіскальні чини: вони під розписки «збирали» борги з селянства, а потім знищували фіскальні документи; за хабарі видавали липові довідки про сплату боргу тощо[78]. Бухарестська інспекція виявила, що агенти перчепції жили не по прибутках, а населенню рекомендувала при оплаті податків вимагати від агентів квитанції установленого зразка.

Управлінський колапс у Бессарабії на межі 20-30-х років XX ст. був очевидним не лише для мешканців провінції, а й для іноземних місій, що уважно слідкували за внутрішньополітичним становищем у королівстві. Так, австрійське посольство в Бухаресті, аналізуючи діяльність бессарабської ланки управління, в березні 1930 р. підсумовувало буквально таке: «Через зміцнення режиму в Бессарабії, шляхом укрупнення жандармських гарнізонів і зміцнення кордону, арештом большевицьких агентів у Бессарабії, можна досягти позитивних результатів і у адміністративній площині. Існуючі негаразди серед населення можна усунути шляхом зменшення економічної скрути і налагодження відповідного управління, що можливо зробити лише через збільшення фінансової допомоги та наявність кваліфікованих службовців, **однак ці передумови майже нереальні** (виділення наше. – *Авт.*)»[79]. На жаль, песимістичні висновки австрійського дипломата Лукеса справдилися. Відсутність зацікавлених талановитих управлінців вкупі з пихатістю румунів стосовно бессарабців зробили свою справу – румунський режим у провінції тримався на терорі, який рік від року набував огидніших форм.

Не менш гостро національне питання стояло в Буковині. Починаючи з 1922 р. румунізація послідовно розгорталася у всіх царинах суспільно-політичного життя. Розпорядження від 17 травня 1922 р. заборонило використання української мови в суді. Згодом не тільки суди та адміністрація, а й громадські установи були зобов'язані перейти на румунську в своїх стосунках з людністю. Логічним продовженням державної політики румунізації став закон про уніфікацію адміністрації від 14 червня 1924 р., який зазначав, що мерії (примарі) можуть використовувати нерумунські мови в стосунках з партіями тільки в разі, коли останні окремо визнані Верховною адміністративною радою (департамент міністерства внутрішніх справ). Навесні 1927 р. міністр внутрішніх справ видав указ, який регламентував, що всі вивіски, дорожні

покажчики, оголошення, реклама тощо в будь-яких приміщеннях і громадських місцях не могли друкуватися українською, якщо не мали над собою румунського відповідника. Адміністрація Чернівців рясніла написами: «Ворбіц нумай романешті» («Говорити тільки по-румунському»)[80]. Все це дало згодом Є.Петрушевичу підстави у петиції до президента Ліги Націй зазначити, що Румунія не виконала своїх зобов'язань щодо українського населення інкорпорованих територій.

Десятилітній стан облоги (1918 – 20 листопада 1928 рр.) наклав гнітючий відбиток на життя провінцій. Збереження стану облоги в Північній Буковині та Бессарабії унеможливлювало будь-яку громадську діяльність унаслідок заборони зібрань. Доходило до того, що в прикордонній смузі не тільки будь-які збори, а й пересічна хліборобська праця унеможливлювалася чи ускладнювалася через бажання прикордонників отримувати власний зиск, користуючись з обмежень стану облоги[81]. Без прикрас становище оцінив Д.Квітковський: «Тоді взагалі не було ніякого закону. Був воєнний стан і повна сваволя не тільки румунської жандармерії і таємної поліції, а й кожного румунського зайди, бо ті зайди вважали себе тут абсолютними панами, а українці були для них у ролі парій.

На звичайний танець у селі, весілля чи навіть коляду для дітей треба було спеціального дозволу влади. А такі доводилося добувати шляхом дуже довгої і комплікованої процедури. Треба було спочатку йти до священика, потім до двірника (начальника громади), потім до жандармерії, відти до окружного старости, а часом аж до повітового префекта. Розуміється, за це треба було платити офіційні такси, а особливо хабарі, бо без хабаря ніяка законна такса не допомагала»[82].

Жодна з реформ у провінціях не супроводжувалася такою кількістю зловживань, як аграрна. Газети повідомляли, що не лише міністр від Бессарабії п. Інкулець, а й усі його родичі отримали під час реформи найкращі шматки провінції та цілковито володарюють в останній[83].

Безпардонне визискування провінцій покривало витрати верхівки румунського суспільства на гуляще та розбещене життя. Бухарест з відносно невеликого міста з нерозвиненою провінційною інфраструктурою перетворився на осередок світського життя. «Бояри, чокої, чиновники, журналісти, офіцери, – усі виглядають на вулиці бездоганними, нарядними й безтурботними джентльменами, які ведуть себе так, "ніби все життя складається з одних граціозних рухів та витончених фраз". Надвечір, коли спадає спека, всі ресторанні зали, кафе, приміщення для танців, нічні вертепи й кубла кохання залиті світлом і наповнені народом. Всюди гримить музика, шелестять кредитні папірці… – зазначав сучасник подій, французький журналіст. – Ніколи й ніде не видно таких розкошів, виставлених напоказ, такої маси автомобілів та екіпажів, як у цьому циганському Парижі, не побачиш у будь-якій з інших європейських столиць. Навіть у справжньому Парижі не побачиш нічого подібного. Цей розгул, гульбощі й пиятики пояснюються тільки злодійськими доходами чиновників та інших посадових осіб, які в цілому отримують скромне утримання. Всі вони живуть вище прибутків»[84].

Загальноосвітній і культурний рівень румунського чиновництва часів стану облоги віддзеркалював суперечливість внутрішньополітичного курсу урядів країни та перманентну кризовість обставин її політичної історії. Визначальною умовою зарахування на державну службу в провінціях була відданість політичному режиму королівства, фаховий рівень, особистісні чесноти, порядність були вторинними. Переважна

більшість урядовців місцевого рівня рекрутувалася з колишніх офіцерів та унтерофіцерів, які звикли виконувати накази, не піддаючи їх сумніву. Іншу досить численну групу становили колишні службовці Старого королівства, які або скомпрометували себе, або не являли собою нічого значущого як фахівці. Внаслідок цього культурний і професійний рівень місцевих урядовців залишався пересічно невисоким. Характерним явищем румунської дійсності була сувора субординація всередині службової драбини і повна залежність від начальства. Службовці вимушено додержувалися настанов начальства, навіть у тому, що стосувалося їхнього приватного життя. Доволі типова ситуація відображена в матеріалах польського консульства в Чернівцях. Зокрема, в таємних звітах стосовно службовців польського походження та спортивного товариства «Сокіл» чиновники характеризуються як елемент боязкий, морально румунізований, який вступив до означеного товариства під тиском радника Фріделя, зважаючи на загрозу звільнення[85]. Сам «Сокіл» кваліфікований польськими дипломатами не інакше як «преторіанська гвардія» пана Фріделя, без прикрас окреслений і механізм її формування.

Перебуваючи на високій магістратській посаді і водночас будучи впливовим членом ліберальної партії (що на той час перебувала при владі), Фрідель мав змогу віддавати прямі накази підлеглим з метою підвищення свого політичного рейтингу. Протягом 7-8 років служби він протекціонував влаштування на службу щонайменше 30 осіб у підзвітних установах, заповнив своїми ставлениками будівельний відділ магістрату (найбільш критикований за хабарництво). У такий спосіб сформувалася певна чиновницька корпорація, пов'язана не тільки обставинами вступу на службу, а й здобуттям засобів існування. «Повальне хабарництво в установах ще більше узалежнює підлеглих від начальства, людей, які отримали посади завдяки членству в партії – від самої партії. Якщо дрібний службовець, призначений на посаду паном Фріделем, не послухається його в якійсь політичній справі, не існує жодних перешкод, аби інспірувати звільнення його з посади, позитивно розглядається навіть притягнення до судової відповідальності за зловживання у випадку, коли дана справа не є складною в плані розслідування»[86].

Отже, у місцевих установах формувалися корупційні кубла, згуртовані на принципах колективної злочинної відповідальності. З іншого боку, повна незалежність чиновництва від місцевих мешканців і широкі повноваження часів стану облоги перетворювали їх на повновладних, доволі часто безпринципних тиранів, які не мали меж у визискуванні підпорядкованих територій.

За в'їдливим зауваженням радянського аналітика А.Іорданського, «період ходіння в народ, який так само мав місце в Румунії, закінчився дуже швидко і печально завершився виходом інтелігенції з соціалістичного табору спочатку у табір ліберальний під прикриттям ревізіоністських течій, а згодом і правіше, після чого інтелігенції лишилося єдине поле діяльності – державна служба, кар'єра чиновника»[87].

Політична система Румунії впродовж міжвоєнного періоду перебувала в стані хронічної кризи. Зміна урядів невідворотно приводила до тотальних кадрових змін у вищих щаблях чиновництва, які закономірно поширювалися на всі рівні виконавчої влади. З роками чиновництво виробило міцний імунітет до цієї особливості політичного життя королівства і стало цілком лояльним до будь-яких урядів, що підлещувалися до нього шляхом дрібних подачок і пільг.

У 1926 р. чиновницька армія в країні налічувала близько ста тисяч осіб[88]. Сучасники визнавали, що освітній і культурний рівень провінційного чиновництва залишався надзвичайно низьким. Величезні авторитарні повноваження румунських чиновників в умовах воєнного стану живили ґрунт свавілля та насилля, а невеликі видатки на утримання місцевої адміністрації поставили корупцію поза законом. Іноземці, що відвідували румунську глибинку, зазначали, що сільська румунська адміністрація поступалася хабарництвом хіба що дореформеній китайській. В окремих радах встановлювалися легальні побори за вирішення конкретних питань і навіть за вступ на державну службу. Як засвідчує регіональна преса, торгівля державними посадами була звичайною справою. Зокрема, повідомлялося, що місце префекта коштувало 200 тис. лей, примаря (громадянського начальника) – 50 тис. «Але беруть і більше, – повідомлялося в замітці "Урядові шубравства", – залежить як кандидат на примара за багатий. Місце громадянського нотара (писаря) коштує 7000. В багатших околицях місце нотара коштує 16 000 лей»[89].

Привілейований суспільний статус державних службовців водночас робив їх заручниками центральних урядових структур, які тримали місцевий апарат під страхом втрати служби в цілковитій покорі. Місцеві чиновники перебували під постійним наглядом і тиском вищого начальства, яке строго слідкувало за запровадженням румунізації. Про методи залякування свідчить штатна записка, підписана префектом округу та шефом жандармів, від 24 серпня 1926 р., адресована меріям і поліцейським постам: «…Нам стало відомо, що в деякі села приїздять особи, можливо, румунські громадяни, а може, іноземного походження, які спонукають мирне і законослухняне населення підписувати петиції, які вимагають проводити навчання в школах іноземною мовою і підбурюють таким чином людей проти держави й суспільного порядку… У випадку, якщо Ви дозволите їм збирати підписи або сприятимете й допомагатимете їм у цій діяльності, Ви будете звільнені з посади або будете переслідувані законом з наступною поразкою в правах»[90].

Намагаючись зберегти власні посади, чиновництво йшло на будь-які зловживання, якщо вони спускалися згори. Прагнучи нейтралізувати гостроту національного питання, румунська адміністрація не гребувала відвертими фальсифікаціями і підтасовуванням фактів. Оскільки право заповнювати рубрику «етнічне походження» в статистичних бюлетенях мали виняткова нотарі й секретарі сільських рад, дійсна чисельність українців у Північній Буковині весь час занижувалася.

Певні позитивні зміни окреслилися в кадровій політиці Румунського королівства на межі 20–30-х років XX ст. Скасування стану облоги, успішність більшовицької агітації, певне послаблення внутрішньої реакції спонукали уряди націонал-ліберадів реагувати на критику місцевого чиновництва у пресі і відверту конфронтацію останнього з населенням провінцій. У формі критики бездарного урядування націонал-цараністів ліберали виявляли спроби активізувати місцевих урядників, підвищити їхній фаховий рівень і відповідальність за розвиток підлеглих територій. У пресі послідовно проводилася думка, що прогресивні соціально-економічні реформи уряду можуть бути запроваджені в життя лише за умови дієвої праці місцевої адміністрації. Регулярного характеру набули конференції повітових префектів та начальників головних міст, надалі – обласних директорів, які скликалися в Бухаресті у палаті Міністерства внутрішніх справ[91]. У березні 1930 р. уряд скликав декілька конференцій

провінційних урядників, які підбили підсумки здійснення адміністративної реформи[92]. В січні 1935 р. відбулася нарада префектів з питань реалізації програми розвитку племінного тваринництва та машинізації сільського господарства.

Гасло піднесення хліборобства було радо підтримане провінціями, які багато років безрезультатно чекали на завершення аграрної реформи і з надією поставилися до ідей лібералів щодо модернізації селянських господарств. Так, невдовзі після проголошення програми чернівецький префект Винту скликав нараду повітових державних службовців, на якій утворили повітовий рільничий комітет у складі префекта, директора рільничої камери, повітових інженера, інспектора, директора сільськогосподарської школи, шкільного ревізора та коменданта жандармерії майора Длужанського. Нарада ухвалила рішення про виділення префектурою грошей на закупівлю сільськогосподарських машин, які матимуть змогу орендувати селяни. Агрономи й інженери повітового комітету мали також безкоштовно консультувати селян[93].

Проте поворот чиновництва обличчям до власного населення виявився нетривалим, зростання крайнє правих настроїв в урядових колах звело їх нанівець. Стан хронічної економічної кризи перетворив чиновницьку кар'єру на одне з небагатьох, хоч і невелике, але стабільне і перспективне джерело прибутку. Українська інтелігенція, відсторонена від цієї сфери професійної діяльності, споглядала всевладдя румунської бюрократії і не могла змиритися зі своїм приниженим становищем. Відсутність життєвих перспектив у власній країні, приреченість на злиденне життя з болем були висловлені М.Максимовим у фейлетоні «Нехай на винних упаде суд!»: «І що ж мені робити? Дають посаду, а за те жадають від мене, зречися свого народу, підписатися їм, що я не українець, що мої діди не були українцями, що їх і мене зукраїнізовано. Так, цего їм треба. А мені? Мені треба хліба. Не видержу дальше. Отце четвертий рік розбиваюсь за кавалком хліба, шукаю його і не можу знайти…»[94]. Незважаючи на складність цього вибору, більшість українців не йшла на співробітництво з румунською адміністрацією, внаслідок чого її склад майже цілковито заповнювався етнічними румунами, а це збільшувало і без того глибоку прірву між населенням провінцій та їхньою адміністрацією.

Найбільш вразливою і залежною від поворотів внутрішньої політики категорією службовців було вчительство – найбільш численна і найменш матеріально забезпечена верства державних службовців. Про критичні умови їхньої праці в роки стану облоги йшлося раніше, надалі їхнє становище тільки погіршувалося. Бессарабське вчительство місяцями не отримувало платні, періодично в пресі з'являлися повідомлення про голодування сільських освітян[95]. Створюючи видимість прогресивних змін у внутрішній політиці, начебто переслідуючи колишніх урядників-казнокрадів з числа цараністів, скорочуючи витрати на утримання чиновництва і підвищивши вимоги до професійних та особистих чеснот урядовців, націонал-ліберали водночас перетворили румунський націоналізм на визначальний чинник кадрової політики й підвищили вимоги до українського вчительства. В спеціальному циркулярі Міністерства освіти Румунії від 16 липня 1934 р. (№ 13.689-34) директорів середніх шкіл змусили повідомити підлеглих вчителів про те, що вживання будь-якої мови, окрім румунської, в школі і на вулиці каратиметься відставкою. (Дослівно: «Якщо це здається пану складним або пан соромиться розмовляти державною мовою, то він може відмовитися від посади»[96].) Вчительство зобов'язали також брати активну участь у всіх

національних румунських святах («не достатньо лише записатися до списку присутніх і недостатньо пояснювати свою відсутність»), в іншому випадку загрожував штраф в еквіваленті 5 лекційних годин і публічне попередження. Наступним кроком лібералів стало вичищення українського вчительства з навчальних закладів провінцій під час запровадження політики обмеження участі національних меншин у державних установах.

Роком раніше, в контексті програми заощадження бюджетних коштів, було зменшено платню всім категоріям освітян: професор університету отримував 10 тис. леїв, тоді як полковник – 17 тис.[97] Загалом видатки на вищу школу в 1933 р. були скорочені на 1/10, бюджет середньої школи – 28%, фахового навчання – 35%[98]. Стрімко зростало безробіття в середовищі освітян: не мали застосування своїм силам майже 12 тис. народних учителів, 8 тис. професорів середніх шкіл, 34 тис. випускників вишів. Разом із 546 акторами, 3 тис. лікарями, 1,5 тис. адвокатів, 4,5 тис. аптекарів вони становили майже 100-тисячну армію безробітних-інтелігентів[99]. Така велика група «запасних гравців» створювала державній машині небачений запас для маневру в політичній площині, дозволяючи маніпулювати освітянською верствою, а через неї – і всім народом.

Узимку 1935 р. Буковиною прокотилася хвиля протестів учителів, які були поставлені у безвихідь інспекційною перевіркою[100]. Бухарестські інспектори з'ясували, що переважна більшість учителів передпенсійного віку була неспроможна здати іспит з румунської мови. Усунені з посад за незнання румунської мови 42 учителі початкових і 7 середніх шкіл створили комітет для обстоювання прав учительства, але справа щасливого завершення не мала[101]. Незважаючи на протести вчителів та українців, офіційний Бухарест продовжував політику нищення української школи. 14 лютого 1935 р. в Бухаресті при міністерстві освіти відбулася конференція шкільних інспекторів Буковини й Бессарабії, яка ухвалила здійснити інспекційну поїздку школами провінцій і реорганізувати місцеві школи, спираючись на результати інспекції[102].

Румунізація мала самі негативні наслідки для української громади. З року в рік зменшувалася частка українців у навчальних закладах усіх рівнів. Наслідки румунізації підсумувала ОУНівська «Самостійність» у невеличкій статі «Нація без мозку»: «Інтелігенція – це мозок кожного народу. Без своєї свідомої інтелігенції, нарід виглядає як без очей. Це зрозуміли наші вороги»[103].

Слід визнати, що українські націоналісти мали сенс: румуни вочевидь робили ставку на ліквідацію етнічних меншин через знищення їхньої культурної спадщини і позбавлення можливості здобувати сучасну освіту рідною мовою. Розуміючи величезне значення вчителя в справі культурного розвитку українського села й міста, румунський уряд зробив усе для того, щоб обеззброїти вчительство морально і матеріально. Вчителі перебували під постійним наглядом не тільки шкільної адміністрації, а й жандармерії та сигуранци, оскільки розглядалися як потенційно небезпечний політичний контингент. Наприкінці 30-х років міністерство внутрішніх справ неодноразово видавало обіжники для префектів та поліцейських інспекторів, в яких зобов'язувало їх викривати учасників політичних партій, що мали підбурливу політичну програму. Щодо вчителів особливо наголошувалося, що наслідком їхньої участі у таких партіях стане втрата роботи[104]. На початку серпня 1937 р. міністерство освіти видало розпорядження про те, що господарями класів у середніх школах могли бути лише етнічні румуни[105].

Подальша кристалізація ідей націонал-соціалізму та їхнє перетворення на державну ідеологію не залишило жодним іншим етнічно-орієнтованим ідеям місця в суспільному і культурному житті країни. Державні структури виявляли і жорстоко переслідували найменші ознаки інакомислення. 19 квітня 1937 р. в Чернівцях військовий суд заслухав справу звинувачення шістьох українських студентів у порушенні публічного ладу та образу нації. Студенти, які нібито свистіли під час виконання державного гімну на Шевченківському концерті (25 березня 1937 р.), отримали покарання від 5 років до 6 місяців позбавлення волі, 5 років позбавлення громадянських прав і від 10 до 20 тис. леїв штрафу[106]. Показові процеси розлого висвітлювалися пресою, в такий спосіб у середовищі українства плекалася атмосфера тотального страху.

Перебуваючи на передньому плані ідеологічних воєн офіційного Бухареста в умовах хронічних безгрошів'я та безробіття, вчительство, особливо в містах, вимушено румунізувалося. Влучні спостереження за процесом цієї, почасти штучної, мімікрії висловлені в споминах Ю.Горбашевського про чернівецьку бурсу ім. Федьковича: «Директор – це професор Вітенку, колишній Вітенко. Він зрумунізував прізвище, щоби залишитися директором. …Латинську мову викладає професор Карп, колишній Карп'юк. Релігію викладає священик Костя, колишній Гостюк… Фізику навчає професор Вольський, мабуть поляк, славний тим, що важко говорить румунською мовою, думає своєю мовою і перекладає дослівно румунською. Поляків та німців ще не викурили, тільки українці були присилувані писатися румунами або міняти прізвища»[107].

Наслідки політики румунізації культурно-освітньої сфери для українства провінцій були руйнівними. В середині 30-х років 600 тис. українців Бессарабії не мали жодного періодичного видання українською мовою. Водночас росіян налічувалося близько 50 тис., але російською мовою видавалися 7 газет і декілька часописів[108].

5. Румунська армія: в пошуках честі мундиру

Найчисельнішу когорту державних службовців Румунського королівства становили військові. Окупація Буковини й Бессарабії стала відправною точкою зростання чисельності військових сил королівства. В 1917–1918 рр. Бессарабія перетворилася на арену жорстокої аграрної війни. Румунські окупаційні власті спочатку безжально придушили селянські виступи, викликані відродженням поміщицьких маєтків, надалі пильно слідкували за реакцією місцевого селянства на перебіг аграрної реформи. Корона широко застосовувала армію для придушування селянських бунтів і повстань. У складі кавалерії створювалися летючі каральні загони, що наводили жах на бессарабські села. Якщо спочатку окупаційні війська налічували близько 50 тис. багнетів, то вже в квітні 1918 р. – сім дивізій, що розміщувалися у краю, налічували до 100 тис. солдатів. У цей час загальна чисельність королівської армії дорівнювала 600 тис. активних штиків, не враховуючи гарнізонних загонів, тилових і конвойних частин. Режим воєнного терору, встановлений окупантами в Бессарабії, спонукав навіть діячів Сфатул Церій констатувати, що саме армія є справжнім «адміністратором і суддею» краю, приймає й виконує свої рішення[109].

Джерела засвідчують, що повноваження військових властей періоду стану облоги нічим, власне, не обмежувались і визначалися персонально командуючими територіальних частин. Крім забезпечення цілісності територіальних надбань і придушення виступів місцевого селянства проти нового порядку, на армію покладалася місія забезпечення королівства необхідним збіжжям. Чим більше офіційний Бухарест потерпав від галопуючої інфляції та тотального продовольчого дефіциту, тим більш брутальними ставали методи визискування сільськогосподарських провінцій. Не маючи ще впевненості в тому, що приєднані території вдасться утримати назавжди, окупаційні власті намагалися вивести з Бессарабії все можливе. Генеральний комісар Бессарабії Войтяну зобов'язав селян надавати окупаційним властям вичерпні відомості про отриманий врожай та його надлишки. Низка декретів про тотальні реквізиції в провінції розв'язала руки румунським військовим мародерам, які позбавляли селян засобів існування, незважаючи на майбутнє. Так, у Бендерському повіті населенню залишили по фунту кукурудзяної муки або три чверті фунта житньої муки з розрахунку на один місяць на особу до нового врожаю[110]. Найменші вияви невдоволення чи непокори населення жорстоко придушувалися. В.Лунгу з низки кричущих фактів насильства окупаційної адміністрації згадує розправу над мешканцями с. Шабо. Проти неї виставили дві роти й кулеметну частину, які вчинили справжній погром, не пощадивши навіть дітей. Звичайного характеру набули публічні тілесні покарання, які застосовувалися навіть до служителів культу.

Справжня вага військової влади в окупованих територіях впродовж 1918 р. охарактеризована колишніми керівниками Сфатул Церій у записці, адресованій румунському уряду (грудень 1918 р.): «Інтервенція румунської армії створила в Бессарабії режим військової окупації. Командування зовсім не зважає на громадянські власті. Водночас внаслідок Бухарестського миру зросли в нечуваних розмірах реквізиції, здійснення яких у більшості випадків проводилося в умовах повного свавілля». Безкарна й немотивована жорстокість військових і жандармів сіє в народі ненависть до нової влади, а довершує картину абсурдного нового врядування хамство й некомпетентність місцевої адміністрації. Чиновники, яких поспіхом набрали в Старому королівстві без всякого відбору, за словами ініціаторів входження Бессарабії до складу Румунії, «…з шаленством накинулися на нещасну провінцію, як на здобич, позбавлену будь-якого захисту. Жага до швидкого збагачення – ось чим керується більшість з них…»[111]

Користуючись станом облоги, військові підтримували становище безкарного свавілля окупантів і повної беззахисності мирного населення. Умови існування провінції в той час промовисто характеризує наказ коменданта Ізмаїльського гарнізону генерала Щєбреску від 5 грудня 1918 р., в якому не тільки детально регламентувалося життя захопленого міста, а й цинічно попереджалося населення, що війська не гарантують місцевому населенню життя і залишають за собою право використовувати всі збройні засоби від багнетів до гармат для знищення заколоту[112].

Відповіддю на низку селянських повстань, у тому числі і під радянськими гаслами, стало планомірне нарощування військової присутності Румунського королівства в Бессарабії, тим більше, що жоден з міжнародних актів не оговорював її межі в приєднаних територіях. На початку 1921 р. тут розміщувалися 2-й та 5-й армійські корпуси Східної армії (2 полки в Кишиневі, 2 – у Бєльцях, 3 – Згуриці, по одному – в

Акермані, Оргіїві, Калараші, Флорештах, Бендерах, Котюжанах, Сороках, Бричанах, Унгенах, Хотині), 5 стрілецьких полків. До Бессарабії перевели майже всю кавалерію Східної армії, сім артилерійських полків й два саперних батальйони. В Акермані, крім цього, дислокувалися жандармський і прикордонний полки[113]. Штаб Східної армії, спрямованої проти більшовицької Росії, розміщувався в Яссах. Кишинів був місцем розташування командування 3-го корпусу, який включав 40 батальйонів, 8 ескадронів, 44 батареї, усього – 18 тис. багнетів, 10 тис. шабель, 176 гармат і 486 кулеметів[114].

Відповідно до законів 1908 р., 1913 р. та доповнень, ухвалених законом 23 червня 1924 р., румунська армія комплектувалася на основі загального особистого воїнського обов'язку чоловіків старших 21 року при загальному терміні військового обов'язку 29 років. Дійсна служба в сухопутних військах тривала 2, морських – 3 роки. В повоєнні роки Румунія та її західноєвропейські патрони неодноразово наголошували на необхідності створення сучасних військових сил, які були б спроможними в разі потреби відбити наступ більшовиків на Захід або принаймні зупинити його по лінії Дністра. На початку 1924 р. румунський парламент ухвалив низку законів, згідно з якими розпочалася модернізація румунських збройних сил за прикладом французької армії. В контексті реформування була створена Рада національної оборони, до якої входили міністри, принц-спадкоємець та вища рада армії (з дорадчим голосом). Територіальні окружні командування в питаннях мобілізації підпорядковувалися безпосередньо генеральному штабу. Склад дивізій був скорочений до трьох полків, були скасовані піхотні та артилерійські бригади.

Верховне керівництво румунською армією здійснював король, при якому постійно перебував королівський штаб у складі начальника штабу (дивізійний генерал), чотирьох ад'ютантів і кількох офіцерів для доручень, а також Вища рада національної оборони (головою якої був прем'єр-міністр, а членами – спадкоємець престолу, міністри і члени Вищої ради армії). Вища рада національної оборони була проголошена законом 13 травня 1925 р. Вона координувала і вирішувала всі питання оборони країни. Постанови Ради набували сили після ратифікації радою міністрів, а відповідальність за їхнє виконання покладалася на тих міністрів, відомств яких ці постанови безпосередньо стосувалися.

Фактичне керівництво армією здійснював воєнний міністр. Його повноваження реалізовувалися через відповідні відділи: генеральний секретаріат, великий генеральний штаб, корпус військових топографів, відділ контролю, відділ особистого складу, відділ бухгалтерії, юридичний, відділ інтендантства та відділ ремонту. Інспекторати піхоти, кавалерії, артилерії, інженерних військ, санітарне, інтендантське, технічного управління, управління військових навчальних закладів, військового майна й озброєння виконували функції управлінь міністерства, які вивчали та курували широке коло питань технічного і особового оснащення армії. Контрольні функції виконував генерал-інспекторат, який складався з трьох інспекторів.

Після завершення реорганізації румунська армія складалася з 7 армійських корпусів, корпусу гірських стрільців, окремої стрілецької бригади, 2 окремих кавалерійських дивізій (стратегічна кіннота), танкового полку, полку зв'язку, 2 залізничних полків, полку понтонерів, автобатальйону, зенітного артполку, повітряного бойового флоту, 3 розвідувальних авіагруп, 1 гідропланної, 1 аеростатної і 1 експлуатаційної групи, 2 рот велосипедистів. До допоміжних частин належали 7 адміністративних

батальйонів, 8 обозних дивізіонів і 7 санітарних рот. Морський флот королівства складався з двох дивізій: морської та річної. До першої входили 13 міноносців, 4 морехідні канонірські шлюпки, 4 кандшлюпки берегової оборони, мінний загороджувач, 1 тральщик, 6 катерів і 2 учбових судна. До річної дивізії входили 7 моніторів, 29 озброєних катерів і яхта.

Головним військовим з'єднанням у мирний час був армійський корпус у складі 3 піхотних дивізій, 1 кавалерійської, 1 саперного і 1 полку важкої артилерії, адміністративного батальйону, санітарної роти та обозного батальйону. До складу піхотної дивізії входили 3 піхотних полки, 1 полк легкої та гаубичної артилерії. У мирний час армія складалася з 7 армійських, прикордонного і жандармського корпусів. Командувачу армійського корпусу, крім власне військ корпусу (близько 20 тис. осіб), підпорядковувався також і відповідний територіальний округ. Прикордонний корпус складався не з дивізій, а з прикордонних бригад двох полкових складів і роти екіпажів річкових і морських охоронних суден. Управління корпусу становили штаб, санітарне та інтендантське управління. Підпорядкування прикордонного корпусу було складним: по лінії служби – міністру фінансів, по лінії військової підготовки та охорони кордонів – воєнному міністру.

Важливу роль у так званій буферній зоні відігравали прикордонні війська. Прикордонний корпус складався з 4 прикордонних полків і охоронних суден. Полк складався з 3 батальйонів 4-ротного складу, полкової кулеметної команди і полкової учбової команди. До складу полку входили 72 офіцери, 4676 солдатів. Після військових реформ 1923–1924 рр. загальну чисельність прикордонників планували довести до 19-20 тис. осіб.

Еліту військових сил королівства становили повітряні сили, які мали окремий від військового міністерства бюджет. Після завершення реформ у повітряних силах мали служити 290 офіцерів, 276 старших унтер-офіцерів, 710 сержантів і капралів, 2464 солдати. Передбачалося, що під час бойових дій до корпусів будуть відправлені розвідувальні авіазагони у складі 7 ескадрилій. У розпорядженні головної квартири мали перебувати 2 групи бомбардувальників, 1 група винищувачів та група гідропланів, утім, загальне промислове відставання королівства та його технологічна залежність від західноєвропейських політичних партнерів розтягла створення боєздатних повітряних сил на довгі роки.

Загальна чисельність військовозобов'язаних королівства, тих, що проходили дійсну службу та рахувалися в постійній відпустці, пограничній стражі й жандармерії, у резерві обох черг* і в міліції обох черг, 1924 р. налічувалося 2 079 409 осіб, з яких 160 тис. становили унтер-офіцери строкової служби[115]. 1924 р. чисельність румунських солдатів і жандармів, розквартированих у Бессарабії, сягала 100 тис. осіб, тобто близько 4% населення[116]. В 1926 р. чисельність армії дорівнювала 162 тис., а 1935 р. Румунія звітувала Лізі Націй, що має в особовому складі армії 315 тис. осіб, ще близько 50 тис. у складі жандармерії, близько 20 тис. прикордонників. За підрахунками В.Дембо, один солдат припадав на 48 мешканців окупованих територій[117]. Постійно зростали видатки на утримання військових сил. Від 1926 до 1931 р. ця стаття

* 3 29 років військовозобов'язаного стану чоловіки 10 років перебували у резерві 1-ї черги, 8 років – 2-ї черги; в міліції 1-ї черги тривалість запасу становила 5 років, 2-ї черги – 4.

бюджетних витрат зросла вдвічі, досягнувши 10,2 млрд леїв[118]. Як і в більшості країн, строкову військову службу новобранці-піхотинці проходили не більше, як у 50-60 км від домівок. Кавалерія та артилерійські частини поповнювалися за призовом з відповідних корпусних округів за спеціальними запитами. Частини спеціального призначення комплектувалися вихідцями з усієї країни, а флот – з мешканців приморського та придунайського регіонів. Щорічно на призов з'являлися 180 тис. осіб, з яких до армії набиралися 120-165 тис. новобранців.

Привертає увагу етнічний склад румунської армії. Незважаючи на недовіру офіційного Бухареста до населення приєднаних територій, внаслідок постійного зростання збройних сил та прив'язаності особового складу армії до мобілізаційних округ питома частка національних меншин у її складі постійно зростала. В середині 20-х років етнічні румуни в армії становили 55-60%, угорці та німці – 14%, молдавани та болгари – 8%, українці, росіяни, євреї тощо – 25%. Бомбою уповільненої дії була та обставина, що пістрявість солдатської маси сполучалася з майже цілковитим переважанням етнічних румунів в офіцерському складі. Мовний бар'єр, пихатість румунських офіцерів та їхнє лиходійство розділяли армію зсередини, ставлячи в майбутньому під сумнів її обороноздатність. З іншого боку, хронічна нестача професійних військових змушувала корону закривати очі на етнічне походження офіцерів: до 10% кадрових офіцерів становили угорці та німці, майже таку ж частку склали колишні російські кадрові військові.

Внаслідок проведених реформ у Румунії була створена система військової фахової освіти. Її початковою ланкою були військові ліцеї (у Яссах, Кишиневі, Крайові, Тирну-Муреші, Тирговішті), що нагадували колишні російські кадетські корпуси і мали семирічний курс навчання. До них приймали переважно дітей військовослужбовців, що заохочувало створення військових династій. Щорічно до цих ліцеїв зараховували 420-450 дітей, які по закінченні навчання спрямовувалися до підготовчих шкіл різних військових спеціальностей. Таких було дев'ять.

Професійних військових готували Перша школа піхоти та адміністрації в Бухаресті, Військова піхотна школа імені принца Карла в Германштадті, кавалерійська школа імені короля Фердинанда в Тирговишті, артилерійська школа в Темешварі, інженерна школа в Котрочені, школа адміністрації та школа для підготовки жандармських офіцерів у Гроссвартейні, друга школа жандармських офіцерів у Бухаресті, морське училище в Бухаресті. Навчання у підготовчих школах тривало два роки, в морському училищі – п'ять років. У навчальних закладах, крім військових наук, викладали загальну та румунську економічну географію, історію, фінанси та статистику, бухгалтерію, технологію, хімію, психологію, логіку, мови, політекономію та правові науки. Однак нетривалість курсу приводила до поверховості уявлень військових за окресленими напрямами.

Оскільки вищої військово-технічної школи в Румунії не було, підготовка військових спеціалістів відбулася шляхом командирування у закордонні школи, переважно французькі.

Офіцерів генерального штабу готувала Військова академія в Бухаресті, яка налічувала два загальних курси й один додатковий, який проходили після річного стажування. Офіцери генерального штабу числилися та отримували підвищення по своїх частинах і згідно з законодавством не могли обіймати штабних посад понад

чотирьох років. Обмежень для вступу до академії не було, зарахування відбувалося на підставі конкурсу.

Неодмінною умовою вступу до підготовчих шкіл були: румунське громадянство (переважно румунська національність), добре здоров'я, вік від 17 до 21 року та політична благонадійність. Абітурієнти давали підписку про обов'язкову службу впродовж дев'яти років після закінчення школи, а кандидати в кавалерійські й артилерійські училища перед вступом вносили також реверс у розмірі 12-15 тис. леїв на придбання коня після закінчення школи. Щорічно вони поставляли румунській армії 700-1000 молодших офіцерів.

Випускники шкіл отримували перший чин, що відповідав підпоручику, лейтенанту, надалі просування службовою драбиною відбувалося згідно з атестаціями на вакантні посади за вислугою літ на певних посадах. Так, для переходу з підпоручиків у поручики вимагалося не менше трьох років служби та закінчення спеціальної школи; з поручиків – чотири роки, з капітанів у майори – 5, закінчення інформаційних курсів чи академії та дворічний досвід командування; з майора у підполковники – 4 роки; з підполковників у полковники – 2; з полковника у бригадні генерали – 4; з бригадного генерала у дивізійні – 4 роки і не менш ніж 2 роки безперервного командування бригадою; з дивізійного в корпусні генерали – 5 і рік безперервного командування дивізією. Генералом не могла стати особа старша за 75 років. Офіцери-інваліди отримували наступний чин відповідно до однолітків, що впливало на підвищення їхнього пенсійного окладу[119].

Для періодичного підвищення кваліфікації офіцерів направляли до спеціальних шкіл певних збройних шкіл: стрілецьку школу піхоти у Слободзеї з п'ятимісячним терміном навчання, спеціальну піхотну школу в Бухаресті, а також подібні школи для кавалеристів, артилеристів та інженерів.

Крім того, в країні діяли кілька шкіл для підготовки унтер-офіцерів, вступаючи до яких, юнаки давали зобов'язання відслужити в армії від п'яти до десяти років.

На середину 20-х років румунська була армія однією з найчисельніших відносно кількості населення. Однак її комплектація, матеріальне та фінансове забезпечення залишали бажати кращого. Дивізійний генерал, приміром, отримував 12 092 леї (122 золотих карбованця, або 13,4 англ. фунти), бригадний – 10 321, командир полку – 7653, підполковник – 7205, майор – 6591, капітан – 6020, поручик – 4290, підпоручик – 4861 (близько 48 золотих карбованців, або 5,2 англ. фунтів)[120].

Незважаючи на такі, відверто кажучи, скромні показники, суспільний статус військових у Румунії був доволі високим. Виняткове становище військовослужбовців у Румунському королівстві вибудовувалося як на давніх традиціях аристократів-землевласників, так і на практиці силового утримання приєднаних територій і використання військових сил для придушення селянських повстань. Характер завдань, які постали перед армією після приєднання Буковини та Бессарабії, вочевидь не відповідав ментальності румунського офіцерства, яка базувалася на кодексі честі та уявленнях поміщицької аристократії. Виніжені синки аристократів дивилися на військову кар'єру як на можливість носити «пістрявий мундир і проводити час в розвагах». Вичерпну і нищівну водночас характеристику напомадженого, з нафарбованими губами і бровами румунського офіцерства дав свого часу Л.Троцький: «Офіцери такі розкішні ґатунком усіх своїх частин, що складно уявити собі, як це можна таких граціозних

людей піддавати грубим й брудним випробуванням воєнного походу… в Бухаресті змогли залишитися саме ті, які краще за інших уміють вдягатися. Чистка чобіт тут перетворилася на складний і високий культ»[121]. Додамо, що впродовж більш як двадцятирічного періоду окупації українських територій держава поклала на їхні плечі завдання вгамування регулярних повстань бессарабських селян, а гроші на розваги та підтримку іміджу румунського офіцерства останнє здобувало переважно за рахунок безпардонного обкрадання беззахисного мирного населення.

Тоді як вищі військові чини потопали в розкошах, середнє та молодше армійське керівництво перебивалося подачками румунських поміщиків, а також активно розкрадало армійські кошти. Навіть повз прискіпливу цензуру в пресі регулярно пробивалися повідомлення про злодійство румунських офіцерів: капітани Петрович та Теодорискул 13-ї дивізії в Плоєштах вкрали 5 млн леїв і зникли в невідомому напрямку; декілька мільйонів вкрали військові 8-го полку в Борушанах; капітан Рогожяну 10 полку калашарів у Баладі декілька років обкрадав свою військову частину[122]. Через таке ставлення військових командирів до своїх обов'язків реальне становище армії як матеріальне, так і фізичне залишалося вкрай тяжким. Чернівецький часопис «Час» у січні 1929 р. повідомляв, що туберкульоз набув загрозливого поширення навіть в офіцерському середовищі. Найбільше були вражені ним прикордонні полки, в яких на сухоти хворіло більше половини старшин[123].

Початок Другої світової війни та окупація Польщі стали відправною точкою прискореної мілітаризації політичного життя Румунії. В жовтні 1939 р. король проголосив мобілізацію резервістів і почав концентрувати війська вздовж північних кордонів від Мараморщини до Чорного моря. Розквартироване в буковинських та бессарабських селах румунське військо та прикордонники «грабували все, що могли»[124].

6. Каральні органи держави

Спочатку поліцейські частини діяли при воїнських частинах, які окупували Бессарабію та Буковину, і підпорядковувалися безпосередньо військовому командуванню. В липні 1918 р. була організована поліція, що підпорядковувалася окупаційній адміністрації. Її завданням було «забезпечення спокою та порядку серед бессарабських громадян», які розглядалися як потенційні більшовики і повстанці.

На початку лютого 1918 р. в Бессарабії розгорнула свою діяльність жандармерія: в усіх більш-менш численних населених пунктах були створені жандармські групи, що включали до 15 чинів кожна. Тільки на території Кишинівського та Оргіївського повітів, що входили в зону розміщення 11-ї дивізії, діяли 16 жандармських груп. В той час до безпосередніх обов'язків жандармерії відносилися розміщення армійських частин, військова й громадянська поліція та юридична служба[125]. Навесні 1920 р., згідно з розпорядженням генерала І.Поповича, на території Бессарабії створювалися особливі зведені загони, що складалися з офіцерів, жандармів і агентів сигуранци, і здійснювали постійний контроль за пересуванням військових та громадянських пасажирів залізницею.

На утримання жандармерії та сигуранци в Бессарабії з державного бюджету виділили більш як 5 млн леїв. Оскільки довіри до місцевого населення окупанти не мали, кадри для органів нагляду і контролю рекрутувалися в Старому королівстві: вони становили до 80% жандармерії і одержували спеціальну надбавку до жалування.

З вересня 1918 р. на територію Бессарабії поширили дію закону про реорганізацію жандармерії, прийнятого для Королівської Румунії. В Кишиневі був створений 3-й жандармський корпус, завданням якого були нагляд за виконанням загальнодержавних законів, охорона, підтримання порядку. Корпус не підпорядковувався громадянським властям провінції. Наприкінці 1918 р. в Бессарабії функціонували два зональні управління поліції у Кишиневі та Акермані, 9 повітових і 12 міських управлінь поліції, 11 прикордонних патрульних і 13 митних поліцейських постів. Надалі керівництво поліцією сконцентрувалося в адміністративному інспектораті Бессарабії, що розміщувався в Кишиневі. Кишинівська міська поліція складалася з кількох ділянок, 9 поліцейських префектур були створені в повітах краю. Окремо діяли 22 поліцейські ділянки у придністровській зоні, на вокзалах і в портах. Згідно з неповними відомостями на утримання бессарабського інспекторату поліції в 1920 р. було витрачено 16,5 млн леїв[126].

З загальної кількості 45 тис. жандармів Румунії близько 20 припадало на Бессарабію. Якщо в перший рік існування бессарабської жандармерії на її утримання виділили 14,5 млн леїв, то в 1920 р. – 50 млн[127].

Не відрізнялися на краще методи володарювання жандармерії у Буковині. Роль жандармів та сигуранци в запровадженні нового ладу вичерпно охарактеризував свого часу Г.Піддубний: «Арешти посипалися на голови українського населення, що, очевидно, являло собою найбільшу небезпеку для влади. Ці арешти набрали широкого розмаху по всій Буковині і відбувалися всюди… Потримавши кілька тижнів, а декого – місяців, людей випускали з тюрми, але тільки на те, щоб знову запроторити до в'язниці нові партії. Це стало ніби системою правування краєм, щоб кожного протримати в тюрмі кілька місяців і залякати та приборкати всякий опір і вгамувати дух протесту та бунту»[128]. Повсякденною справою було застосування тілесних покарань, хоч останні були заборонені законом. Про страшні тортури, яким жандарми піддавали буковинців, писала навіть європейська преса. Зокрема, «Франкфуртер Цайтунг» опублікувала статтю про жандарма-садиста Сидорка, який відбувся переведенням на інше місце служби.

Після завершення уніфікації системи управління румунська жандармерія входила до складу війська. Жандармський корпус не мав дивізій, а складався безпосередньо з трьох бригад сільської жандармерії та батальйону піших жандармів (загалом: 11 полків сільської жандармерії, батальйон піших жандармів та навчальний батальйон). У середині 20-х років полки сільської жандармерії складалися з 3500 жандармів при 100 офіцерах. Батальйон піших польових жандармів у мирний час ніс охорону столиці, а у воєнний – повинен був невеликими загонами розподілятися між штабами піхотних дивізій. Загальна чисельність корпусу дорівнювала не менше 40 тис. осіб[129]. Керував ними штаб у складі трьох бюро та інтендантського управління[130]. По лінії адміністративної охорони та порядку жандармерія підпорядковувалася міністру внутрішніх справ, відносно навчання та охорони тилу армії під час воєнних дій – воєнному міністру.

Впродовж румунського періоду історії жандарм перетворився на центральну постать сільського життя. Найбільшою жорстокістю і цинічністю відзначалися дії жандармерії в Бессарабії. Зважаючи на запеклий опір місцевого селянства окупації, неодноразові повстання та заворушення, центральна влада не тільки не контролювала діяльність жандармів у Бессарабії, а й заохочувала їхні безчинства. Введення стану облоги мало не меті упередити щонайменші вияви непокори місцевого населення румунській адміністрації, виконання умов облоги (комендантська година, заборона зупинятися на вулиці групами понад 3 особи, перебувати в кімнатах готелів більше як 2 особам тощо) цілковито покладалося на жандармів. Усі кишинівські установи зобов'язувалися завчасно попереджати коменданта міста про збори. Жандарм мав бути присутнім навіть на релігійних службах. Під виглядом виконання всіляких натуральних повинностей він примушував селян годувати й обслуговувати себе, а оскільки офіційний Бухарест заохочував диктаторські замашки провінційних жандармів, їхній цинізм не мав меж. Урешті доходило до курйозів: жандарми примушували селян чергувати біля запруд і вгамовувати жаб, аби ті не заважали спати начальству; чи носили шапку начальника жандармів і заставляли селян кланятися їй, наче справжньому жандармському чину тощо.

Можна тільки здогадуватися про рівень авторитетності пересічного жандарма, що ж до засудження дій жандармерії з боку широких верств населення українських міст і сіл, то воно регулярно виявлялося в періодичній пресі, заявах політичних сил і партій. Утім, вони мало впливали на дійсний стан речей: вища виконавча влада не бачила іншого способу утримання приєднаних територій, крім силового варіанта; вона в особливий спосіб плекала і виховувала поліцейські кадри, здатні бузувірськими методами викорінювати найменші вияви етнічної самосвідомості меншин і забезпечувати територіальну цілісність держави.

Цікаве порівняння загальноосвітнього рівня та матеріального становища вчителя та жандарма наводив часопис «Час»: «Учитель: 4 народні класи, 7 або 8 кляс учительського семінарія. Жандарм: 4 народні кляси, при війську ранга вояка… Платня: Учитель: провізоричний коло 2900 леїв, сталий учитель із одною градацією низше 4000 леїв; учитель 2 ступеня, 10 років служби і спеціальні іспити 5000; учитель 1 степеня 15 років служби і іспити 6500 леїв місячної платні. Жандарм: жандарм-вояк 3552 лея, шеф патрулі 3852-4444 леїв, шеф посту 4539-5118, шеф секції 5559-6331 леїв місячної платні до цього градації... до двох літ.

Учитель крім того має обов'язки культурні і праця поза школою безплатно; перенесення в інтересі служби без відшкодування. Жандарі мають безплатно помешкання, паливо, світло, одяг і один хліб денно.

Коментарі зайві»,[131] – підсумовував часопис.

Громадська думка навколо постаті жандарма була екзальтованою, оскільки імідж жандармерії був украй негативним. Повідомлення про жорстоке поводження жандармів з місцевим населенням, особливо селянством, нанесення тяжких тілесних ушкоджень були явищем звичайним у провінційній пресі. Найбільш брутальними були методи впливу, застосовувані румунськими жандармами на першому етапі окупації: в Бессарабії не було жодного села, що б не постраждало від середньовічних тортур. Восени 1918 р. Акерманська міська дума констатувала, що побиття, підчас надзвичайно

жорстокі, такі, що становили загрозу життю і здоров'ю населення, стали звичайною прикметою повсякденного життя бессарабців[132].

Таким само буденним явищем була відсутність реакції центральної влади на самочинства жандармерії. Зокрема, Є.Петрушевич згадував випадок, коли жандарм, який тяжко побив трьох селян, один з яких три тижні провів на лікарняному ліжку, був приговорений лише до 300 леїв штрафу, до того ж цей вирок пізніше скасували[133].

Не буде перебільшенням зауваження, що значна частина селянських виступів та повстань, що періодично спалахували у Бессарабії, були спровоковані саме жорстокістю та брутальністю місцевих жандармів, на яких виснажене, позбавлене перспектив селянство дивилося як на безпосередню причину своїх бід. Не випадково навіть найбільше татарбунарське повстання 1924 р. розпочалося з розгрому жандармської секції, після чого перекинулося до сусідніх районів. Під час повстань жандарми і військові виступали найбільш послідовною і невблаганною силою, що нелюдськими методами викорінювала «більшовизм» бессарабців – їм не було куди відступати, в Старому королівстві для них не було ані роботи, ані землі.

Окремі випадки реагування на найбільш цинічні випадки зловживань жандармських високопосадовців з'явилися лише в першій половині 30-х років, після приходу до влади ліберадів. На хвилі суспільного резонансу, викликаного «процесом Шкоди», в пресі промайнуло чи не єдине повідомлення про судовий процес над жандармом вищого чину, що мав помітні наслідки. Після судового засідання, яке тривало 40 днів, генерал жандармерії Думітреску за використання посади у цілях власного збагачення та розкрадання державних коштів був засуджений на 5 років ув'язнення, позбавлення чину і відзнак за заслуги. До двох років позбавлення волі і розжалування були засуджені також два полковники, що походили фігурантами у справі[134].

Встановлення королівської диктатури стало зоряним часом для жандармських чинів усіх рангів, найбільше ж лютувала сільська. Взимку 1938 р., як згадує Ю.Горбашевський, селянам стало не вільно колядувати рідною мовою, жандарми складали «чорні списки» тих, що виступали за українську мову і передплачували тижневик «Час», звільнили зі служби багатьох учителів[135].

Наприкінці 30-х років превентивні удари по інакомислячих стали основним методом роботи поліції. В 1939 р. в Чернівецькому та Хотинському повітах регулярно проводилися арешти, преса широко повідомляла про успіхи жандармерії в боротьбі з більшовицькою загрозою. В ході однієї з таких операцій на Чернівеччині викрили керівний склад крайової організації КПР і заарештували 297 осіб, підозрюваних у більшовицькій пропаганді. Майже щоденно преса розповідала про арешти «більшовицько-жидівського» підпілля. Перечитуючи повідомлення чернівецьких газет, не важко помітити, що впродовж 1937–1940 рр. під приводом боротьби з більшовицькою загрозою, жандарми здійснили тотальну чистку шкіл національних меншин, адже більшість заарештованих були вчителями – євреями, українцями та росіянами.

Окупувавши нові території, Румунія стала перед низкою управлінських проблем, викликаних тією обставиною, що законодавча база Старої Румунії була орієнтована на мононаціональну державу. В обставинах перманентних організованих та стихійних виступів і повстань, при очевидному мовному бар'єрі та досить високій етнічній свідомості українців інкорпорованих територій румунська влада бачила хиткість своїх позицій і не вигадала нічого кращого, аніж запровадити надзвичайний стан.

Спочатку служба розшуку та поліцейські обов'язки виконували військова розвідка, жандармерія та служба безпеки військової поліції, підпорядковані безпосередньо Бухаресту. Необхідність створення спеціальних підрозділів для нагляду за населенням окупованих територій була усвідомлена офіційним Бухарестом доволі скоро, тим більше до секретні звідомлення військових змальовували приєднані території, особливо Бессарабію, не інакше як «осередок більшовизму».

У грудні 1918 р. було прийнято рішення, узаконене королівським декретом від 29 січня 1919 р., про створення в Буковині Центральної служби державної безпеки (siguranţa), яку очолив Генеральний субінспекторат у Чернівцях. У Північній Буковині діяли три підвідділи служби. В Бессарабії аналогічна структура була створена відповідно до наказу міністра внутрішніх справ Г.Мирзеску (1 березня 1919 р.). Центральна служба сигуранци під управлінням генерального субінспекторату розміщувалася в Кишиневі. Генеральний субінспекторат був зобов'язаний щоденно повідомляти Міністерству внутрішніх справ, дирекції поліції та генеральній сигуранці про свої дії та спостереження. Для відстежування політичних настроїв населення, виявлення противників режиму, упередження антирумунської пропаганди сигуранца тільки в великих населених пунктах Бессарабії створила більше 400 так званих інформаційних центрів, агенти-інформатори перебували на державній службі і мали офіцерський чин, що стало запорукою їхньої віддаої праці. В середині 1919 р. тільки в Кишиневі діяли 1800 таємних співробітників сигуранци, в Бендерах – близько 500.

Головним завданням служби було дотримання правопорядку та загальної державної безпеки. Серед напрямів роботи сигуранци були стеження за порушеннями кордонів, запобігання більшовицької та української агітації. До повноважень структури відносилися переслідування пропагандистів, переміщення службовців-українців у внутрішні райони королівства, дотримання цензури. Зрозуміло, що найбільше роботи для неї надавали Бессарабія та Буковина, які безпосередньо межували з СРСР. Рівень дієвості сигуранци не завжди відповідав високим вимогам офіційного Бухареста, зокрема, адміністрація Буковини вважала неконтрольовані переходи так званих більшовицьких агентів через кордон звичайним нездоланним злом. Операції з вистежування та арешту перебіжчиків, які активізувалися після зміни керівників жандармерії та сигуранци провінції (так, новопризначений на початку 1930 р. керівник політичної поліції у Бессарабії вже в перший тиждень своєї служби повідомив Бухарест про арешт щонайменше 20 совєтських агентів під час перетину кордону)[136], очікуваних позитивних змін не приносили. Преса щотижня рясніла повідомленнями про численні арешти більшовиків, але з часом їх менше не ставало.

Слово «сигуранца» набуло в Румунії особливого значення. Тортури, порушення прав людини, розстріли без суду та слідства стали візитівкою румунської таємної поліції. Керівники структури не приховували жорстокості своїх підлеглих. Так, субінспектор Бессарабії в доповіді від 9 грудня 1919 р. писав буквально таке: «Агенти й офіцери під час допитів і далі застосовують тортури, а деякі просто в своє задоволення продовжують побої. Все це робиться для того, щоби показати свою грубість і те, що вони є "представниками влади", перед якими населення має трепетати в страху»[137]. Урядовий вісник «Моніторул офісіел» цитував характеристику колишнього директора крайового департаменту внутрішніх справ: «Сигуранца в Бессарабії – це не лише справжній терор, а й справжня інквізиція»[138].

Структура відіграла вирішальну роль у придушенні будь-яких виявів вільнодумства в країні, чутко реагуючи на всі прояви активності національних меншин. Нею було придушене в крові Хотинське повстання, стихійний виступ буковинців 113-го румунського піхотного полку 17 листопада 1919 р. (покарано 149 осіб), антирумунське повстання в Татарбунарах тощо.

Ліга Націй була добре інформованою про методи діяльності сигуранци та не робила нічого для захисту прав людини в королівстві. Тільки окремі представники західноєвропейської інтелектуальної та творчої еліти свого часу прореагували на кричущі факти придушення татарбунарського повстання та засудили роль, що вона відіграла у цьому. Цілком слушно Анрі Барбюс уважав місце сигуранци в адміністративній машині Румунського королівства винятковим: «Румунська сигуранца (охранка) має мільйонні суми й газети, у неї повсюди свої очі та вуха, віддані особи й найомні агенти. Охранка – це держава в державі»[139]. Додамо, що роль, яку відігравала таємна політична поліція в румунській державі, красномовно віддзеркалювала її політичний режим і дійсний рівень реалізації демократичних норм, закріплених в її конституції.

На межі 1928–1929 рр. королівський уряд планував реформувати поліцію та сигуранцу за західноєвропейськими зразками. Приводом для проектів перегляду місця сигуранци в політичному просторі країни стала низка скандалів навколо чинів відомства. Найбільшого розголосу набула справа Костянтина Тібаку – шефа бюро в дирекції генеральної сигуранци, який був урядовцем низки установ Бессарабії. Він був викритий у шпигунстві на користь СРСР[140]. Згодом доволі гучна справа стосовно співробітника сигуранци в Чернівцях Тірона заслухувалася парламентом, який ухвалив передати її до дисциплінарної комісії, зважаючи на винятковий характер припущених правопорушень. Українська політична думка з натхненням зустріла довгоочікуване «прозріння» офіційного Бухареста. «Минули вже ті часи, коли перший ліпший провокатор із сигуранци був паном над кожним громадянином і міг над ним збиткуватися, – не без іронії писав один із журналістів чернівецького "Часу", – Афера Тібаку отворила й правительственним чиновникам очі, що не всі найліпші елементи ідуть на службу в сигуранці»[141].

Передбачалося, що сигуранца зосередиться винятково на охороні держави проти політичного шпигунства, а поліція – на справах кримінальних. Однак компліментарні висловлювання лідерів української національної партії, як з'ясувалося згодом, були передчасними. Наміри перетворити каральні відомства на осередки правопорядку не мали успіху, поворот політичної системи країни в напрямі визнання нацизму державною ідеологією став основою подальшого розкладання жандармерії та сигуранци.

* * *

Невиправдано високе суспільне становище, паразитизм існування, корупція, зневага до власного народу, його прагнень і потреб з боку румунського чиновництва унаочнювали хвороби румунського суспільства та румунської держави міжвоєнної доби. Захопивши сусідні території, Стара Румунія прагла перетворитися на Велику Румунію і відігравати провідну роль в європейській політиці. Принцип націоналізму був закріплений конституційно: основний закон Румунського королівства в статті 3 стверджував, що територія Румунії не може бути колонізована народностями чу-

жої раси[142]. Водночас мрії націоналістично налаштованих політиків не збігалися з реальними економічними та культурними ресурсами держави, яка вийшла з Першої світової війни вкрай виснаженою і виявилася неспроможною на цивілізаційний ривок. Поставивши на ідею насильницької румунізації, королівство підписало собі смертний вирок.

Архаїзм політичної системи, власне, й був причиною хронічного кризового стану державного та суспільно-політичного життя країни. Безкінечне балансування урядів між інтересами великих землевласників і промислово-фінансових груп у країні, де селянство було позбавлене доступу до засобів виробництва і капіталу, перетворило країну на заручницю політичних чвар, які не давали можливості перебудувати життя країни за західноєвропейськими взірцями. Величезна чиновницька армія, що з року в рік зростала, була водночас і заручницею, і підґрунтям неефективного державного менеджменту. Будування державної служби на принципах феодальної за своєю сутністю ієрархії, не підконтрольність виконавчої гілки влади громадському контролю, колоніальний стиль управління регіонами зводили ефективність державного управління нанівець. Досить сказати, що жодна з розпочатих у повоєнні часи реформ не набула скільки-небудь завершеного вигляду. Неприродно гіпертрофована, морально деградуюча, розбещена корупцією, професійно неспроможна чиновницька верства уособлювала всі негаразди румунського суспільства, яке в міжвоєнну добу не спромоглося подолати відстань між феодальним і капіталістичним світами. Прихід наприкінці 30-х років до влади націоналістів був зумовлений роками тупцювання Румунії в сінях економічно й політично прогресуючої Європи. Наприкінці 30-х років суспільство охопила ідея, що лише крайнє праві можуть здійснити модернізаційний скачок і перетворити народ «хитрунів, смиренників і скептиків» на сучасну європейську націю. Націонал-соціалізм розглядався як альтернатива цивілізаційній кризі, яка охопила передвоєнну Європу і яка не відпускала Румунію весь міжвоєнний період. Тисячі скорочених і неодноразово обманутих урядами-одноденками службовців врешті сприйняли її як власну і прагли віддати владу урядові «сильної руки», аби тільки він забезпечив їх засобами існування. Націоналісти не залишили альтернативи й у виборі напрямів національної політики: перед меншинами був поставлений вибір, або вони відмовляються від етнічної ідентифікації, розщеплюючись в етнічній державі румун, або перетворюються на громадян другого ґатунку, цілковито безправних. Націонал-соціалістська філософія створення етнічно однорідної румунської держави стала логічним фіналом невдалих пошуків шляхів натуралізації населення окупованих територій.

Страх перед розвитком сепаратизму інкорпорованих територій, безумовно, був вирішальною підосновою внутрішньої політики королівства впродовж міжвоєнного періоду, втім, румунський націоналізм мав давні історичні корені й у досліджуваний період став характерною прикметою румунської етнічної спільноти. Зверхність і месіанство щодо етнічних громад, безпідставні сподівання асимілювати культурно і підкорити ідеологічно новоприєднані громади, причому зробити це в найкоротші строки, заклали непереборні суперечності у будову національної політики держави, які в часі лише загострювалися.

Здійснюючи румунську сільськогосподарську колонізацію, насильницьку румунізацію суспільно-політичного та культурного життя королівства, уряд намагався

змінити співвідношення етнічних груп у Буковині та Бессарабії на користь титульного етносу. Послідовна румунізація адміністративного апарату та освітньої справи в свою чергу заклала разючі диспропорції в сфері етнічного представництва в основоположних галузях суспільно-політичного життя, які мали вирішальний вплив на формування клімату міжнаціональних взаємин. Уже в першій половині 20-х років українське вчительство й інтелігенція масово втрачали роботу. Переважну більшість урядовців середнього та місцевого рівня становили етнічні румуни, які з'явилися в українських землях унаслідок колонізації. Винятковість їхнього становища, значні земельні ділянки, набуті коштом українського селянства, пихатість до тубільців, некомпетентність і лиходійство створили нездоланну прірву між органами місцевого державного управління та населенням провінцій.

І все ж вирішальну роль у формуванні внутрішньо хворої системи управління провінціями, яка була малоефективною і трималася тільки на методах силового примусу, відіграли величезні диспропорції в структурі перерозподілу економічних багатств Румунії. Внутрішня суперечливість румунської дійсності, блискуче підмічена свого часу Л.Троцьким, не втрачала своєї актуальності й у повоєнний час. Вона, внаслідок колоніального становища Буковини та Бессарабії, навіть набувала ще більшої значущості: «Вивіски списані з паризьких, так само й кокотки. Про муніципалітет Бухареста говорять багато поганого, але… на деяких перехрестях він спорудив жерстяні споруди, такі самі, як у Парижі… З одного боку, занадто нарядні для вулиці бухарестські дами, і явно-орієнтальний характер має ритуальне чищення чобіт. А з іншого – більша половина населення ходить босоніж; між розкішних лакованих офіцерів і прекрасних дам в одному вимірі шмигають виснажені, обірвані, брудні селянські діти зі свіжими горіхами й сливами чи напівголі вошиві циганята з протягненими рученятами. Невпевнено ступають босими ногами по асфальту смугляві селяни у довгих до п'ят білих сорочках – с капустою чи качками, і, коли ви з цими білими фігурами стикаєтеся у порога готелю, вони смиренно знімають перед вами шапки. Про віки голоду, приниження і безпросвітного рабства говорить цей безмовний поклін»[143].

Те, що розкіш офіційного Бухареста вибудовувалася за рахунок визискування провінцій, при цьому їхнє населення було позбавлене можливості мати дійсне представництво в румунському парламенті, обіймати впливові державні посади, врешті, набувати освіту рідною мовою і спілкуватися нею в повсякденному суспільному житті, провело глибокий вододіл у суспільстві як по лінії румун – українець, так і по лінії державний службовець – місцевий мешканець. Державні службовці були перетворені вищими органами законодавчої та виконавчої влади Румунського королівства на безвідмовне знаряддя запровадження державної політики румунізації, антидемократичної за своїм змістом. І народ провінцій платив властям тією ж монетою.

Ставлення народу українських земель до Румунії та її владарювання тут було вичерпно охарактеризовано авторами виданої в еміграції монументальної праці «Буковина, її минуле і сучасне» (Париж та ін., 1956.): «Румунський період не залишив за собою ні тривких монументів, ані добрих спогадів серед населення Буковини. Для українців це був період національного насилля, змагання з нерівним і брутальним ворогом, який ставив собі за мету усіми можливими засобами зненаціоналізувати або екстермінувати український автохтонний елемент. Тільки вітальність українського на-

роду і висока національна свідомість дали йому змогу стійко перетривати румунську окупацію»[144].

Національна політика Королівської Румунії з її агресивними асиміляційними акцентами не була явищем винятковим у міжвоєнній Європі, зараженій реваншистськими ідеями повторного перерозподілу світу. Моделі вирішення національного питання, запроваджувані в Польщі, Югославії, Угорщині, мали багато спільного. Внаслідок обрання моноетнічної моделі державного будівництва всі вони проводили агресивну політику денаціоналізації, не гребуючи відвертою фальсифікацією історії, переслідуванням національних рухів, спотворенням етнічної свідомості, забороною національної освіти та преси. Зростальною в часі виявилася й антисемітська складова їхньої внутрішньої політики, яка наприкінці 30-х років знайшла логічне завершення в затвердженні націонал-соціалізму як державної ідеології в низці країн регіону. Як і поляки, румунський уряд уважав румунізацію єдиним прийнятним шляхом вирішення національного питання в державі. І румунський уряд, і польська влада практикували колонізацію як захід штучної зміни співвідношення етнічних груп у приєднаних територіях на користь державної нації. Румунські колоністи стали нав'язаною Бухарестом політичною і культурною елітою, на яку покладалися широкі завдання: нагляд за населенням провінцій, упередження й придушення непокори, витравлення автентичної етнічної свідомості, етнічне розщеплення національних меншин.

Утім, доля українців у Польщі була дещо щасливішою: після терору мирного українського населення під час кампанії «пацифікації» в 1930 р. та викликаних нею широкомасштабних акцій засудження під польськими дипломатичними представництвами в Західній Європі та США уряд Польщі був змушений припинити розгром українських культурних і освітянських осередків, виключити застосування фізичних покарань учасників антипольських заходів. Парламентський лад країни уможливив виступи партій, створених національними меншинами (таких як Українське національно-демократичне об'єднання – УНДО) на захист прав етнічних громад.

Вирок історії щодо країн, які зробили ставку на політику защемлення прав національних меншин, був доволі жорстким. Вони виявилися безпорадними перед нацистською ідеологічною та воєнною навалою і цілком закономірно у повоєнну добу були переформатовані на інших засадах. Ці країни просто не було кому захищати: їхні уряди та нав'язана ними політика були чужими значній більшості громадян.

Посилання до розділу 17

1 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история, экономика, политика и вооруженные силы. – М.; Л., 1926. – С.143.
2 Там же. – С.147.
3 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи та внутрішній розвиток: Матеріали і док. – Чернівці, 2005. – С.151.
4 Там само. – С.154.
5 Там само. – С.83.
6 *Конституції* буржуазних країн. Конституції великих держав і західних сусід СРСР. – К., 1936. – С.296.

7 Цит. за: *Мадиевский С.А.* Политическая система Румынии. Последняя треть XIX – начало XX в. Монархия, парламент, правительство. – М., 1980. – С.169.
8 *Монарх* про місію нового правительства // Час. – 1937. – 31 груд.
9 *Конституції* буржуазних країн. Конституції великих держав і західних сусід СРСР. – К., 1936. – С.293-294.
10 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.286.
11 *Дембо В.* Румыния. – М., 1937. – С.98.
12 *Очерки* политической Румынии. – М., 1922. – С.35.
13 Цит. за: *Мадиевский С.А.* Политическая система Румынии. Последняя треть XIX – начало XX в. Монархия, парламент, правительство. – М., 1980. – С.294.
14 *Голос* Буковини. – 1935. – 17 марта.
15 Там само. – 21 квіт.
16 *Час*. – 1928. – 11 падолиста.
17 Там само. – 23 верес.
18 Там само. – 1932. – 18 верес.
19 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. Погляд дипломатів: Документи. – Чернівці, 2007. – С.25-26.
20 *Наш* напрямок // Зоря. – 1925. – 8 бер.
21 *Час*. – 1933. – 28 січ.
22 *Очерки* политической Румынии … – С.32-33.
23 *Час*. – 1937. – 6 жовт.
24 Там само. – 1932. – 19 серп., 23 верес.
25 Там само. – 25 верес.
26 *Голос* Буковини. – 1935. – 24 лют.
27 *Самостійність*. – 1934. – 28 січ.; *Час*. – 1932. – 23 верес.
28 *Час*. – 1932. – 9 серп.
29 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.263-264.
30 *Зоря*. – 1925. – 18 січ.
31 *Політична* дурійка // Земля. – 1925. – 18 жовт.
32 Там само. – С.279.
33 Цит. за: *История* Румынии. 1918–1970. – М., 1971. – С.165-166.
34 *Самостійність*. – 1934. – 1 квіт.
35 *Заява* президента міністрів Г.Татареску // Час. – 1937. – 14 жовт.
36 *Язькова А.А.* Румыния накануне второй мировой войны... – С.208.
37 Там же. – С.225.
38 *Рада*. – 1938. – 27 лют.
39 *Язькова А.А.* Румыния накануне второй мировой войны... – С.227-228.
40 *Час*. – 1938. – 13 лют.
41 Там само. – 15 лют.
42 *Буковина*, її минуле і сучасне … – С.360.
43 *Роковини* адміністративної реформи // Час. – 1939. – 22 лют.
44 *Язькова А.А.* Румыния накануне второй мировой войны... – С.225.
45 *Час*. – 1938. – 19 лют.
46 *Буковина*, її минуле і сучасне… – С.361.
47 *Час*. – 1940. – 24, 26, 30 квіт., 15 трав.
48 Там само. – 1938. – 1, 2 верес.
49 Цит. за.: *Буковина*, її минуле і сучасне… – С.79.

50 *Промова* міністра внутрішніх справ Армада Калінеску // Час. – 1939. – 18 січ.
51 *Борьба* трудящихся Бесарабии за свое освобождение и воссоединение с советской родиной (1918–1940 гг.) – Кишинев, 1970. – С.690.
52 *Дембо В.* Румыния. – М., 1937. – С.102-103.
53 *Пурич Ш.* Австрийское «наследство» и судьбы Румынской Буковины // Перша світова війна: історичні долі народів Центральної та Східної Європи: Матеріали Міжнар. наук. конф. – Чернівці, 2000. – С.71.
54 Цит. за: *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи та внутрішній розвиток: Матеріали і док. – Чернівці, 2005. – С.170.
55 *Сфатул* Цэрий (Известия верховного краевого органа Бесарабии). – 1918. – 6 апр.
56 Там само. – 2 апр.
57 Див., приміром: *Сфатул* Цэрий. – 1918. – 15 апр.
58 *Сфатул* Цэрий. – 1918. – 21 апр.
59 Див.: *Центральний* державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВО України). – Ф.3766. – Оп.1. – Спр.65. – Арк.28.
60 Там само. – Арк.4.
61 Там само. – Арк.26.
62 *Воля* народа. – 1919. – 4, 18 верес.
63 *Ніколи* не забути! Кривавий літопис Бесарабії: 3 офіц. док. – Харків, 1925. – С.124.
64 *Хотинское* восстание: Сб. док. и материалов. – Кишинев, 1976. – С.59.
65 *Сфатул* Цэрий. – 1918. – 29 апр.
66 *Хотинское* восстание… – С.59-60.
67 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. Погляд дипломатів: Документи. – Чернівці, 2007. – С.89.
68 *Борьба* трудящихся Бесарабии за свое освобождение и воссоединение с советской родиной (1918–1940 гг.) – Кишинев, 1970. – С.95.
69 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.157.
70 Там же. – С.165.
71 *Лунгу В.* Политика террора и грабежа в Бесарабии. 1918–1920 гг. – Кишинев, 1979. – С.129.
72 Там же. – С.130.
73 *Monitorul* Oficial. – 1929. – 2. XII. – P.231.
74 *Дембо В.* Бессарабский вопрос: Бессарабия, Румыния, Дунай. Как захвачена Бессарабия, удержится ли Румыния в Бессарабии? – М., 1924. – С.179.
75 *Борьба* трудящихся Бесарабии за свое освобождение и воссоединение с советской родиной (1918–1940 гг.) – Кишинев, 1970. – С.316-317.
76 *Бессарабское* слово. – 1928. – 3 авг.
77 Там же. – 20 авг.
78 Там же. – 27, 31 авг., 9 окт.
79 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. ... – С.11.
80 *Час*. – 1930. – 15 січ.
81 *Рідний* край. – Чернівці, 1928. – 25 падолиста.
82 *Буковина*, її минуле і сучасне… – С.504.
83 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.65.
84 Там же. – С.167-168.
85 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. ... – С.34.
86 Там само. – С.41.

87 Цит. за: *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.191.
88 Там же. – С.191.
89 *Час*. – 1928. – 26 лют.
90 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи… – С.159.
91 *Голос* Буковини. – 1935. – 27 січ.
92 *Час*. – 1930. – 14 берез.
93 *Голос* Буковини. – 1935. – 24 лют.
94 *Час*. – 1929. – 5 лют.
95 Там само. – 1930. – 15, 28 лют, 7 берез.
96 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. ... – С.141.
97 *Час*. – 1933. – 29 січ.
98 Там само. – 1933. – 25 лют.
99 Там само. – 9 серп.
100 *Самостійність*. – 1935. – 13 січ.
101 Там само. – 20 січ.
102 Там само. – 1935. – 24 лют.
103 Там само. – 22 верес.
104 *Час*. – 1937. – 28 берез.
105 Там само. – 1937. – 11 серп.
106 Там само. – 23 квіт.
107 *Горбашевський Ю.* Битва за Буковину. Мої спогади про драму українців під окупаціями чужинців. – Чернівці, 2003. – С.51.
108 *Самостійність*. – 1936. – 2 лют.
109 *Лунгу В.* Политика террора и грабежа в Бесарабии… – С.67-68.
110 Там же. – С.70-71.
111 Там же. – С.93-94.
112 Там же. – С.121.
113 *Румыния*. Краткий обзор вооруженных сил, политического и экономического состояния. – Харьков, 1921. – С.66-70.
114 Там же. – С.37.
115 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.373.
116 *Дембо В.* Бессарабский вопрос: Бессарабия, Румыния, Дунай. Как захвачена Бессарабия, удержится ли Румыния в Бессарабии? – М., 1924. – С.164.
117 *Дембо В.* Румыния. – М., 1937. – С.103.
118 *История* Румынии. 1918–1970. – М., 1971. – С.193.
119 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.375.
120 Там же. – С.394.
121 *Очерки* политической Румынии … – С.15.
122 *Час*. – 1927. – 4 груд; 1928. – 29 січ.
123 Там само. – 1929. – 16 січ.
124 *Буковина*, її минуле і сучасне… – С.362.
125 *Бессарабская* правда. – 1919. – 15 июня, 1 июля.
126 *Лунгу В.* Политика террора и грабежа в Бесарабии... – С.97.
127 *Monitorul* Oficial. – 1929. – 24.V. – P.1088, 1095.
128 *Піддубний Г.* Буковина. Її минуле й сучасне: Суспільно-політичний нарис із малюнками і мапою Буковини. – Харків, 1928. – С.106-107.
129 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история… – С.389-395.

130 Там же. – С.403.
131 *Час*. – 1929. – 11 груд.
132 *Борьба* трудящихся Бессарабии… – С.97.
133 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи … – С.165.
134 *Голос* Буковини. – 1935. – 19 мая.
135 *Горбашевський Ю.* Битва за Буковину. Мої спогади про драму українців під окупаціями чужинців. – Чернівці, 2003. – С.46.
136 *Буковина*: національні рухи та соціально-політичні процеси 1918–1944 рр. ... – С.11.
137 *Лунгу В.* Политика террора и грабежа в Бесарабии... – С.115-116.
138 *Monitorul* Oficial. – 1920. – 30. XII. – P. 408.
139 *Барбюс А.* Палачи. – М., 1927. – С.33.
140 *Час*. – 1930. – 18 лют.
141 Там само. – 4 берез.
142 *Конституції* буржуазних країн. Конституції великих держав і західних сусід СРСР. – К., 1936. – С.284.
143 *Очерки* политической Румынии … – С.15.
144 *Буковина*, її минуле і сучасне … – С.390.

Розділ 18. Специфіка радянського ладу (1917–1923 рр.)

Распуб. Изв.Х.С.Р.Д. от 25 января 1919г. № 2

ПРОТОКОЛ

Заседания ВРЕМЕННОГО РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОГО ПР

24-го Января 1919 года.

Присуствовали: т.т. РАКОВСКИЙ, ПЯТАКОВ, АРТ
СКИЙ, ВОРОШИЛОВ, РУХИМОВИЧ, МАГИЛОВ, МЕЖЛАУ

ПОРЯДОК ДНЯ

I. О Председателе Правительства.

СЛУШАЛИ:

I. О Председателе Правительства.

ПОСТАНОВИЛИ:

Председателем Правительства назначить товарища Х.Г. РАКОВСКОГО.

Председатель Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины Х. РАКОВСКИЙ

Члены Правительства
АРТЕМ
КВИРИНГ
ВОРОШИЛОВ
ЗАТОНСКИЙ
МАГИЛОВ
РУХИМОВИЧ
КАЦНЕЛЬБИНСКИЙ
МЕЖЛАУК
ПЯТАКОВ

Секретарь Правительства М. ГРАНОВСКИЙ

С подлинным Верно:

Делопроизводитель Секретариата

ПУ-47

1. Еволюція рад у ході будівництва держави-комуни

Державний устрій, встановлений на підвладній більшовикам території, кардинально відрізнявся від будь-яких інших. Ця відмінність мала подвійний характер: з одного боку, радянська влада навіть формально не мала аналогів у світі, а з іншого – її зміст мав суттєві відмінності від публічно задекларованих форм. Незбіг форми та змісту був характерною рисою радянської держави від її народження. У перші роки це стало важливим чинником закріплення влади більшовиків на більшій частині території колишньої Російської імперії. Щоб зрозуміти механізм державного управління в радянській Україні, необхідно проаналізувати природу радянської державності.

За прикладом РСФРР вищим органом влади в УСРР проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад, а вищими органами влади на місцях були з'їзди рад відповідного рівня. Влада рад декларувалася як неподільна, тобто про поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки не йшлося. Виконкоми рад, які були вищими органами влади у період між з'їздами рад, обиралися зі складу делегатів з'їзду. Отже, номінально повнота влади належала радам та обраним ними виконавчим органам. Фактично, однак, ради були лише однією з ланок компартійної диктатури. Але підпорядкування рад спочатку впливу, а потім контролю більшовицького керівництва сталося не відразу. Щоб перетворити ради на одну із ланок власної диктатури, більшовицьким керманичам довелось докласти чимало зусиль.

Ради почали виникати після Лютневої революції стихійно. Вони відображали волю активних, але політично неструктурованих низів. Треба зрозуміти, чим були ради на початку революції. Революція, що почалася у Петрограді 8 березня 1917 р. (за новим стилем), не була схожа на відомі історії соціальні катаклізми. В ній сформувався демократичний табір у вигляді ліберального й соціалістичного партійних блоків. Ліберальний блок був менш ра-

дикальним, соціалістичний – більш радикальним, але обидва погоджувалися з тим, що країну треба вести до Установчих зборів. Проте поряд з політичними партіями з'явився ще один учасник революційних дій – табір народних низів у вигляді рад.

На п'ятий день революційних подій у резиденцію Державної думи – Таврійський палац – прийшли прямо з тюрми керівники робітничої групи при Центральному воєнно-промисловому комітеті. Вони не забули досвіду революції 1905 р., коли робітники без підказки з боку партій утворювали ради – організації для керівництва політичним страйком у масштабі району або цілого міста. Тому вони звернулися до колективів, які страйкували, з пропозицією негайно надіслати до палацу своїх депутатів у міську раду. Ввечері того ж дня, 12 березня, був створений орган революції – виконком Петроградської ради робітничих і солдатських депутатів, який контролював дії десятків тисяч робітників-страйкарів і озброєних солдатів на вулицях Петрограда. Незабаром почали утворюватися ради (на фронтах – солдатські комітети) по всій імперії. Кожна з таких рад функціонувала сама собою, ієрархічно побудованої радянської організації не виникло. Склад рад був плинним, тому що військові й робітничі комітети могли в будь-який момент відкликати свого депутата й надіслати іншого.

Політичні партії відрізнялися рівнем радикалізму, але діяли в одній системі координат – демократичній. На відміну від них ради вимагали негайної експропріації приватної власності поміщиків і буржуазії. Йшлося не тільки про ліквідацію інститутів попередньої влади, як у всіх відомих історикам революціях, а й про знищення суспільних класів. Екстремістські вимоги рад були наслідком властивої Росії гострої соціальної конфронтації, помноженої на тягар небаченої за масштабами війни.

Радянський табір показав свою силу з перших днів революції. Хто змусив найближче оточення царя рекомендувати йому відійти від влади? У радянські часи на перше місце в революційних подіях ставили промисловий пролетаріат. Згуртований у великі колективи умовами виробництва, він міг діяти злагоджено й довів це у 1905 р. Щоправда, царизм теж продемонстрував тоді, що може справитися з пролетарською революцією. Навпаки, умови виробництва на селі не сприяли злагодженим діям селянства. Ненависть до поміщиків у селян визрівала століттями, але вони були розпорошені і не являли особливої загрози для поміщицького в своїй основі політичного ладу на чолі з царем-самодержцем. Аж раптом від 1914 р. сама імперія почала об'єднувати розпорошених селян поротно й побатальйонно, вкладаючи їм в руки зброю. У великих містах утворилися тилові гарнізони. В кожному з них інструктори з діючої армії готували десятки тисяч мобілізованих селян для відправлення на передову. Коли почалися заворушення в Петрограді, перед його тиловим гарнізоном постала дилема: відправлятися на фронт або повернути зброю проти начальників. Усюди, де були сконцентровані мобілізовані селяни (робітники здебільшого працювали на оборонних підприємствах), вони миттєво зробили свій вибір. Якраз після цього командуючі фронтами зрозуміли, що царя треба усунути.

Силу і перспективи рад у боротьбі за владу добре зрозумів В.Ленін. Він наважився, незважаючи на всю анархічність і деструктивність рад, використати їх у формуванні своєї владної моделі. 17 квітня, вже наступного дня після приїзду зі Швейцарії до Петрограда, він виступив перед учасниками Всеросійської наради рад робітничих і солдатських депутатів. Десять тез, що містилися в доповіді, газета «Правда» надрукувала 20 квітня під назвою «Про завдання пролетаріату в даній революції». Цей

документ, відомий під назвою «Квітневі тези», виключав більшовиків з демократичного табору, в якому об'єднувалися ліберали та соціалісти, і ставив їх у революції на окреме місце.

Ленін висунув гасло: «Вся влада – Радам!». Його стратегія полягала в тому, щоб заволодіти радами зсередини, скинути уряд ліберальної демократії і поставити на його місце власний уряд у радянській оболонці. Ідея скликання Установчих зборів прямо не відкидалася, тому що була популярною в народі. Але вона відкидалась у замаскованій формі: заперечуючи суверенне право народу формувати органи влади, Ленін вимагав утворення радянської республіки замість парламентської. Він розумів, що на вільних виборах більшовики не мали шансів завоювати більшість мандатів в Установчих зборах. Завоювати більшість у радах було для них реальною справою. Доктринальний екстремізм більшовиків, які стояли за ліквідацію приватної власності на засоби виробництва, частково збігався зі стихійним екстремізмом рад, які вимагали експропріації власності поміщиків і буржуазії. За твердженнями про переваги радянської республіки перед парламентською приховувалося бажання більшовиків прорватися до влади й не ділити її з іншими політичними силами.

На практиці гасло «Вся влада – Радам!» означало встановлення однопартійної диктатури. Партія більшовиків повинна була, по-перше, вичистити з рад представників усіх інших партій і, по-друге, злитися з радами, які ставали владою на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування. Зливаючись з партією Леніна, ради втрачали самостійність, але формально залишалися окремою структурою. Зберігаючи в собі оболонку рад й називаючи власну диктаторську владу Радянською (обов'язково – з великої літери!), більшовики діставали можливість контролювати народні низи.

Перші п'ять квітневих тез Леніна були націлені на завоювання влади. Вони були точні й конкретні. Друга половина тез формулювалася у замаскованих виразах. У цій частині викладався той план дій, який мав бути реалізований після встановлення диктатури. Йшлося про перейменування партії на комуністичну, ухвалення комуністичної програми, побудову держави-комуни і створення міжнародного об'єднання комуністичних партій. Отже, привид комуністичної революції навис над країною вже в квітні 1917 р., проте ніхто не міг його чітко розгледіти. Навіть у партії більшовиків не було тих, хто міг би уявити собі довгострокові наслідки ліквідації приватної власності на засоби виробництва.

У перші пореволюційні місяці успіхи більшовиків були більш ніж скромними. Виступаючи під власними гаслами, вони не могли домогтися популярності серед населення. Тому в серпні 1917 р. Ленін тимчасово відмовився від комуністичних гасел і взяв на озброєння радянські. Зокрема, замість гасла перетворення війни імперіалістичної на війну громадянську більшовики підтримали всенародну вимогу укладення сепаратного миру. Замість вимоги перетворення поміщицьких маєтків на радянські господарства (радгоспи) вони підтримали селянське гасло «чорного переділу», тобто зрівняльного поділу всіх земель. Висловлюючись завжди за централізовану державу, вони підтримали вимогу федералізації Росії.

Потужний пропагандистський апарат більшовиків вкарбовував у свідомість мас образ опозиційної партії, яка з приходом до влади негайно реалізує радянські гасла. У вересні Петроградська, Московська й Київська ради вперше прийняли запропоновані

нею резолюції. Головою Петроградської ради став Лев Троцький. Спираючись на цю раду, більшовики підготували Всеросійський з'їзд рад і під час його скликання захопили владу в столиці. Вони не мали більшості в усіх радах, проте неконтрольовані ради були просто проігноровані. Жовтневий переворот більшовиків здійснювався під радянськими, а не під комуністичними гаслами. Фактично ленінська партія прокралася до влади в чужому одязі.

Справжній рівень популярності більшовиків серед усього населення, а не лише серед найбільш радикальних кіл суспільства, показали вибори до Установчих зборів. За цю партію проголосували в Росії, як відомо, 25%, а в Україні – 10% виборців. Та це вже не мало жодного значення, тому що реальні важелі влади перебували в руках В.Леніна. В грудні 1917 р. була створена Всеросійська надзвичайна комісія по боротьбі з контрреволюцією і саботажем. Після її організаційного зміцнення більшовицьке керівництво дедалі сміливіше оголошувало контрреволюціонерами всіх, хто був не з ними. Виборці тепер повинні були дисципліновано голосувати за кандидатів у радянські органи влади, яких їм рекомендували більшовицькі парткоми. Термін »контрреволюційний» у пропаганді, а потім і у свідомості людей став синонімом іншого – «антирадянський».

Усі недоліки рад як форми влади більшовицьке керівництво добре усвідомлювало. Наявність непідконтрольних верховній владі місцевих рад суперечила планам більшовицького керівництва. Зміцнившись при владі й поширивши її з столиці на периферію переважно шляхом пропаганди та взяття на озброєння народних лозунгів, більшовики тільки з весни 1918 р. почали свою власну революцію – комуністичну. Поставлену задачу Ленін у травні 1918 р. сформулював так: «Нам треба зовсім по-новому організувати найглибші основи життя сотень мільйонів людей»[1]. Ішлося про оголошення великого виробництва загальнонародною (а фактично – державною) власністю, про колективізацію (а насправді – одержавлення) дрібного виробництва, про ліквідацію товарно-грошових відносин і створення на руїнах ринкової економіки централізованого планового господарства. Подібних революцій світ не бачив, але за методами виконання вона являла собою типову для Росії з петровських часів «реформу згори».

Як у Петрограді, так і в Харкові радянська влада була проголошена в 1917 р. депутатами рад, які представляли незначну меншість населення. Коли ж партія більшовиків перетворилася на урядову, однією з її важливих функцій стало так зване радянське будівництво, тобто створення мережі рад з контрольованим складом депутатів і єдиним вищим органом влади, якому були б підпорядковані місцеві ради. Ухвалена у липні 1918 р. Конституція РСФРР затверджувала таку конструкцію Всеросійського з'їзду рад: представники міськрад у розрахунку один депутат на 25 тис. виборців і представники губернських з'їздів рад у розрахунку один депутат на 125 тис. жителів[2]. Рівності між робітничими і селянськими депутатами бути не може, підкреслював Ленін, поки селянин є одночасно трудівником і власником, який продає на вільному ринку продукти своєї праці як товари[3]. Та якщо в Росії робітники користувалися п'ятикратною перевагою у представництві в радах порівняно з селянами, то в Україні під час виборчої кампанії 1919 р. як робітники, так і селяни мали вдесятеро менше представництво, ніж червоноармійці[4]. Пояснення треба шукати в тому, що відрізняло українських селян і робітників від червоноармійців: перші були місцеві, а

другі – в основному прийшлі. Останні апріорі не могли бути пов'язані з національно-визвольним рухом.

Потребу такого диференційованого підходу до місцевих та «прийшлих» більшовикам допомогли усвідомити вибори делегатів II Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувся в Катеринославі 17-19 березня 1918 р. Незважаючи на те, що ці вибори здійснювалися на підконтрольній радянській владі (і захопленій з допомогою більшовицьких військ) території, більшовики не здобули більшості на з'їзді. Найбільш чисельною депутатською делегацією виявилися ліві есери (на той час об'єднані – українські і російські). Цьому чималою мірою сприяли більш-менш рівноправні норми представництва: 1 делегат від кожної волості, від кожної міської ради до 3 тис. населення (від 3 до 5 тис. – 2 делегати і далі 1 делегат від кожних трьох тисяч), і окремо – 1 делегат від губернської, обласної чи крайової ради[5]. Лише об'єднання більшовиків із українським лівими соціал-демократами допомогло їм провести потрібні резолюції. Але водночас це вплинуло на формування небажаного для верхів більшовицького режиму крену Народного секретаріату в бік українофільства. Тобто на погляд компартійного центру навіть місцеві більшовики були не досить надійними. Тому наступного року норми представництва на Всеукраїнському з'їзді рад були відчутно змінені.

Після утвердження більшовиками своєї влади на перший погляд могло здатися, що місце і роль рад мало змінилися. Хоча реально партія перетворилася на державну структуру, радянська влада зберігала попередній зовнішній вигляд. У політичному словнику більшовиків не існувало поняття «державна партія». Державною іменувалася тільки радянська вертикаль влади. В компартійних документах підкреслювалася небажаність злиття обох вертикалей в одну. У резолюції VIII з'їзду РКП(б), де вперше визначалися форми відносин між партійними і радянськими органами, наголошувалося на тому, що «партія намагається керувати діяльністю Рад, але не заміняти їх»[6].

Своєю компартійною частиною тандем влади був повернутий до членів партії. Внаслідок її побудови за принципами «демократичного централізму» вожді не залежали від вибору рядових партійців, хоч останні регулярно обирали керівні органи відповідно до статутних вимог. Своєю радянською частиною компартійно-радянський тандем обертався до народу. Населення країни не тільки обирало персональний склад радянських органів, а й наділялося цілком реальними управлінськими або контрольними функціями. У народності такої системи влади важко було сумніватися ще й тому, що свої керівні кадри вона брала з народних «низів». Це допомагало враховувати настрої «низів» як при визначенні конкретних кроків більшовицької влади, так і при формуванні ідеологічно-пропагандистської роботи.

Диктатура системи «РКП(б) – ради» базувалася не тільки на насиллі, а й на пропаганді. Вплив на маси, переконування їх – такими були основні завдання відділів агітації і пропаганди партійних комітетів. Безпосередній зв'язок з населенням давав можливість мобілізувати мільйони людей на виконання сформульованих партійним керівництвом завдань. Ради, в яких працювали сотні тисяч депутатів з пролетарських мас міста і села, стали ефективним «передавальним пасом» від керівних органів державної партії до всього населення. Без організаційних, ідеологічних та емоційних зв'язків з масами більшовики ніколи не могли б докорінно перебудувати найглибші основи повсякденного життя.

Враховуючи таку конструкцію влади, важко не погодитися із думкою російсько-

го вченого Олександра Ахієзера про секрети успіху більшовиків: «Найбільший секрет більшовизму полягає у тому, що більшовики, після того як вони стали керівною партією, вихоплюють із навколишньої дійсності та перетворюють у визначальні для себе різноманітні, а практично будь-які, а отже, і взаємовиключні ідеї, якщо вони забезпечують збереження державної влади»[7]. Тобто врахування настроїв народних мас було не метою діяльності, а засобом впливу на суспільство. Тож більшовицьке керівництво у своїх діях не *керувалося* побажаннями мас, а *враховувало* їх при плануванні своїх дій і при виконанні власної програми.

Як співвідносилася винайдена Леніним система влади з іншими політичними системами? Започаткований Великою французькою революцією і Війною за незалежність американських колоній перехід до громадянського суспільства дістав друге дихання на початку XX ст., коли під впливом Першої світової війни розвалилися імперії традиційного типу. Однак у деяких країнах під час трансформації форм політичної влади утверджувалися не демократичні форми правління, а їх тоталітарні мутації. Якщо демократія являла собою панування суспільства над державою, то тоталітаризм характеризувався пануванням держави над суспільством.

У традиційних суспільствах люди були підданими монарха, а не громадянами. Але такі суспільства більшою мірою скріплювалися становими перегородками, аніж бюрократичним апаратом, який реалізував державну волю монарха. Якісний стрибок в індустріальному розвитку, що відбувся в другій половині XIX ст., а услід за ним – Перша світова війна різко підвищили роль держави в житті кожної людини і всього суспільства. Одним з перших серед мислителів XX ст. нову роль держави в умовах світової війни зазначив М.Бухарін. 1920 року з'явилася його відома праця «Економіка перехідного періоду», в якій можна знайти такі проникливі рядки: «Війна 1914–1918 рр. поставила руба питання про державну владу… Життя державної організації, яка все у себе всмоктала, – не життя суспільства, а життя *держави* – стало на перший план. Якщо дідуган Гоббс писав у своєму "Левіафані", що нема влади, яка порівнялася б з владою держави, то його "Левіафан" здався б цуценям поряд з тією дивовижною силою, яку виявив державний апарат фінансового капіталу»[8].

Роль державного апарату в житті розвинутих країн справді зросла в колосальних масштабах. Здебільшого, однак, вона зростала одночасно з роллю інститутів громадянського суспільства. За цих умов могутня держава не являла небезпеки для своїх громадян. М.Бухарін даремно кивав на країни «фінансового капіталу». Абсолютна всевладність державних інститутів утвердилася якраз в його власній країні. Більшовицький комуносоціалізм став найбільш довершеною формою тоталітарного устрою з усіх, які виникли в першій половині XX ст. Він характеризувався не тільки абсолютним пануванням держави над суспільством, а й глибоким проникненням державних інститутів в товщу суспільства. В колишній Російській імперії виник політичний устрій, який обручами терору, пропаганди і виховання скріплював державу і суспільство в органічну цілісність – державосуспільство. Радянська влада не випадково дала свою назву країні, народу, способу життя і культурі.

Дві наявні окремо, але взаємопроникні владні вертикалі відокремлювали форму радянської влади від її суті. За конституційною формою це була робітничо-селянська влада, за внутрішньою суттю – незалежний від народного волевиявлення тоталітарний режим. Для іноземних спостерігачів радянські органи здавалися лише фасадом,

за яким приховувалася диктатура партійних комітетів. А насправді радянська влада була двоєдиним політичним організмом, окремі компоненти якого не могли існувати у відриві один від одного. Та відділені функціонально, обидві вертикалі фактично розчинялися одна в одній на персональному рівні. В.Ленін у 1921 р. підкреслював: «як правляча партія, ми не могли не зливати з "верхами" партійними "верхи" радянські, – вони у нас злиті і будуть такими»[9]. Інакше кажучи, більшовизм, так само як і будь-який тоталітаризм, «націлений на маси і досягає успіху в організації мас»[10].

На відміну від самодержавства радянська влада не мала в собі самій освяченої церквою та історією легітимності. На відміну від представницької демократії вона не залежала від голосів виборців. Декларативним носієм диктатури був пролетаріат, номінальним – «авангард пролетаріату», тобто РКП(б), а фактичним – ЦК РКП(б), тобто сукупність керівних діячів, кожний з яких відповідав за галузь, ділянку або функцію партійно-радянської роботи. Радянська влада являла собою владу компартійної олігархії. Зосередження у верховному органі диктаторських повноважень висувало на передній план проблеми реального лідерства і наступності влади. Ці проблеми не могли розв'язуватися конституційним шляхом, тому що в конституції не було навіть згадки про державну партію.

2. Особливості державного управління у перший період існування радянської влади в Україні (1917–1918)

Кінець 1917 – початок 1918 р. відчутно відрізняється від подальшого періоду більшовицького панування. Основних відмінностей було дві. По-перше, радянська влада в Україні у цей час лише здобувала свій авторитет і паралельно йшов процес втягнення радикально налаштованих «низів» суспільства у політичну боротьбу. По-друге, на початку цього періоду більшовики не мали значної популярності в Україні навіть серед активних «низів» суспільства, а отже, не були панівною силою в радах. Радянська влада в таких умовах відчутно відрізнялася від того, що називали цим терміном у наступні роки. Тому особливості державного управління Україною кінця 1917 – початку 1918 р. потребують окремого аналізу.

В становленні більшовицької влади в Україні важливу роль відіграв продуманий підхід Кремля до вирішення національного питання. Нехтувати ним більшовики не могли, оскільки знали про велику силу національно-визвольного руху. Тому керівники більшовиків, особливо в період боротьби за владу, намагалися продемонструвати свою прихильність до права націй на самовизначення. Так, у газеті «Правда» від 17 червня 1917 р. Ленін назвав «скромнейшими и законнейшими» вимоги УЦР про надання автономії Україні, а відмову їх виконати – «неслыханным бесстыдством, дикой наглостью контрреволюционеров, истинным проявлением политики великорусского "держиморды"» (цитується російською з метою передачі колориту ленінських висловлювань). Основну критику в своїй статті Ленін спрямував навіть не проти Тимчасового уряду, а проти своїх конкурентів у радах – есерів і меншовиків. Це було цілком логічно, особливо з огляду на звинувачення Української Центральної Ради з боку керівних кіл

цих партій у «ленінстві в національному питанні». Така ленінська позиція та геть негативне ставлення до неї інших, навіть соціалістичних партій зайвий раз підкреслює той факт, що ідею політичної автономії чи то навіть відокремлення України від Росії як цілком можливого і закономірного розвитку подій першими на загальноросійському рівні висловили більшовицькі керівники.

На терені України найголовнішим суперником більшовиків у боротьбі за владу була багато в чому схожа у своїх організаційних основах на радянські органи влади Центральна Рада, яка постала на хвилі національно-визвольного руху. З огляду на згадане вище активне використання національного питання у боротьбі зі своїми всеросійськими конкурентами – есерами та меншовиками, більшовики після захоплення влади не могли просто так відмовитися від власного гасла про право націй на самовизначення аж до відокремлення. Однак і миритися з утратою України вони не збиралися.

Немає підстав стверджувати, що в Кремлі існував чіткий і заздалегідь обдуманий план поглинення України. Спочатку основним наміром більшовиків було опанування Центральної Ради «зсередини». Суть такого поглинення полягала у встановленні контролю над Центральною Радою шляхом її переобрання на І Всеукраїнському з'їзді рад в грудні 1917 р. Однак, на відміну від есерів і меншовиків напередодні ІІ Всеросійського з'їзду рад, діячі Центральної Ради розгадали наміри більшовиків і мобілізували своїх прихильників. У результаті, як визнав М.Скрипник в інтерв'ю кореспонденту «Известий» на початку квітня 1918 р., «Перший з'їзд рад України дав більшість прихильникам Центральної Ради»[11].

Поразка на київському з'їзді рад не поставила крапку в намірах більшовиків контролювати Україну за допомогою Центральної Ради. Цікавим підтвердженням «радівському», а не «совітському»* баченню опанування України є публікація в «Известиях» від 29 (16) грудня 1917 р., тобто вже після утворення харківського субцентру більшовицької влади в Україні. У повідомленні про його створення наголошувалося: «Утворилася нова Українська Рада на противагу Центральній Раді в Києві. Вона склалася з представників українських полків і робітників-шахтарів. Київську Раду називають панською, і з кожним днем вона втрачає авторитет»[12].

Іншим підтвердженням тези про «радівське», а не «совітське» бачення майбутнього України є вітальна телеграма представників з'їзду військових частин Московського військового округу українському народу, відіслана до Харкова у відповідь на повідомлення про харківський І Всеукраїнський з'їзд рад України. У цій телеграмі віталася «нова українська Центральна рада» – саме так був охрещений Центральний виконавчий комітет рад України, обраний на цьому з'їзді[13].

Ці приклади свідчать, що протягом 1917–1918 рр. більшовики лише набували досвіду в державному управлінні на території національних окраїн, який вони використали в наступні роки. Україна була першою національною одиницею, яка проголосила свою державність, але не виявила бажання відокремитися від Росії (на відміну від Польщі, яка, щоправда, на той час була окупованою, та Фінляндії).

---

* У друкованих виданнях кінця 1917 – початку 1918 р. термінами «совітський» та «радівський» (радянський) означали різні політичні явища. Не про «радянську», а про «совітську» владу йдеться у написаних українською мовою статтях і постановах Народного секретаріату чи інших органів радянської УНР.

Ленінське бачення шляхів розв'язання національного питання далеко не завжди розділялося місцевими більшовиками. Зробимо невеликий відступ, без якого важко зрозуміти ситуацію грудня 1917 р. Від самого початку Російської революції 1917 р., коли під тиском обставин більшовики були змушені виголошувати привабливі гасла в національному питанні, для київської організації більшовиків було правилом антиукраїнська позиція. Ще на квітневій 1917 р. конференції РСДРП(б) співдоповідачем Сталіна з національного питання був Георгій Пятаков, який, як образно зазначалося в одному з навчальних посібників 1930 року, «з жартів долі був у той час найвпливовішим робітником на Україні»[14] і представляв київських більшовиків. Свій виступ проти наявності у партійній програмі «права націй на самовизначення» він обґрунтував так: «*Соціал-демократи проголошують права, щоб так чи інакше їх здійснювати* (виділено нами. – *Авт.*). Якщо ми кажемо, що здійснювати ці права шкідливо, то не зрозуміло, заради чого це право проголошується»[15].

Інакше кажучи, Пятаков виступав за те, щоб показати широкому загалові стратегічне (тобто таке, що не визначається суто тактичними міркуваннями, викликаними необхідністю захопити владу) бачення розвитку країни. Адже думка про те, що здійснення права на самовизначення на практиці суперечить більшовицьким планам на майбутнє, ніким не заперечувалася на партійній конференції. Однак боротьба з «відкритим забралом» могла лише завадити більшовикам здобути владу, і тому Ленін наполіг на схвалення привабливих національних гасел. Власні програмні засади більшовиків були неприйнятні для більшості населення і, як показав історичний досвід, далекими від оптимального шляху розвитку. Тому вони перейняли народні гасла.

Хоча гасло про «право націй на самовизначення» було й раніше записане у програмі партії, але мало занадто абстрактний вигляд. Та ситуація змінилася, і тепер це гасло можна було використати для захоплення влади. Тому більшовицьке керівництво заговорило про нього вголос. Від травня до листопада 1917 р., тобто до захоплення влади в Петрограді, РСДРП(б) була єдиною загальноросійською партією, керівництво якої не лише формально підтримувало прагнення України до автономії, а й постійно підкреслювало скромність українських вимог. У результаті у масовій свідомості, за свідченням В.Шахрая, була поширена думка, що «большевики (а это российская партия, ибо у нас, у украинцев, большевиков нет, – говорили украинцы) искренние друзья Украины»[16].

Значення більшовицької агітації та пропаганди в умовах кризи виявилося визначальним. Делегати III Всеукраїнського військового з'їзду, що відбувався наприкінці жовтня 1917 р. у Києві, завадили відправці збройних частин до Петрограда і цим самим фактично врятували більшовицьку владу. Основне вістря своєї агітаційної роботи в Україні наприкінці 1917 р. більшовицьке керівництво спрямувало на солдатські маси, які й визначили долю революцію. У листопаді – на початку грудня 1917 р. більшовицька агітація ще не досягла потрібних результатів, чимало збройних частин лояльно ставилося до Центральної Ради. Коли керівники збільшовизованих військ (росіян за національністю) у Києві вже на початку грудня прагнули силою зброї повалити УЦР, їх зупинила наявність українських військ, які ще підтримували Центральну Раду[17]. Тому головним засобом боротьби з УЦР на початку грудня було обрано «розкладення» українізованих військових частин. Ключовим чинником його

успішності став лозунг негайного миру, який доповнювався формальним визнанням національних вимог українців.

Швидкоплинні події зумовлювали іноді різне бачення майбутнього України у місцевих більшовиків і їх керівного центру. Після того як більшовики захопили владу в Петрограді, а українські сили завадили їм зробити це в Києві, частина провідних діячів більшовицької партії в Україні не приховувала свого ворожого ставлення не лише до Центральної Ради, а й до самої ідеї українського національного визволення. На першій Всеукраїнській конференції більшовиків, що відбулася 3-5 грудня 1917 р. у Києві напередодні I (Київського) Всеукраїнського з'їзду рад, одна з керівників київських більшовиків і майбутній фактичний керівник Народного секретаріату Євгенія Бош критикувала Леніна за його «надмірну» увагу до національного питання: «Відповідаючи на національне питання "правом націй на самовизначення", ми штовхаємо пролетаріат в обійми імперіалістичної буржуазії»[18]. Володимир Ауссем, перший народний секретар з фінансових справ Народного секретаріату, висловився на цьому зібранні ще відвертіше: «Національна проблема стає контрреволюційною»[19].

Про те, що це не була випадковість, свідчить ставлення до усього національно-українського з боку зрусифікованих робітничих мас, які на той час значною мірою вже перейнялися більшовицьким впливом. Характеризуючи їхню роль в утворенні першої української радянської державності, Володимир Затонський на пленумі ЦК КП(б)У, присвяченому українізації, наголошував у червні 1926 р.: «Хоча маса пролетарська і була настроєна рішуче проти усякої України, але, фактично, хто тую Радянську Україну збив, хто її організував? Безумовно, на кістках, на крові тих пролетарів, що ненавиділи навіть мову українську, бо вважали її за буржуазну»[20].

Однак насправді зовсім не «маса пролетарська» визначала питання про владу. Головною силою була сформована переважно із селянства регулярна армія, де національна проблема аж ніяк не втратила актуальності. І це добре розуміло центральне керівництво більшовиків. Після провалу спроб захопити владу на I Всеукраїнському з'їзді рад воно вирішило змінити тактику поведінки в Україні. Довести свою послідовність у національному питанні і звести до соціальних суперечностей протистояння з Центральною Радою ленінське керівництво вирішило іншим шляхом: воно зініціювало створення радянської УНР – територіального радянського утворення з деякими національними ознаками.

Ленін наполіг на тому, щоб пробільшовицькі делегати Всеукраїнського з'їзду рад переїхали до Харкова і приєдналися до з'їзду рад Донецько-Криворізького басейну. Об'єднаний з'їзд відбувся 24-25 (11-12) грудня 1917 р. і був проголошений «справжнім» I Всеукраїнським з'їздом рад. На ньому й була утворена радянська УНР. В ухваленій резолюції роз'яснялося: «I Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих і солдатських депутатів, визнаючи Українську республіку як федеративну частину Російської республіки, оголошує рішучу боротьбу згубній для робітничо-селянських мас політиці Центральної ради, викриваючи її буржуазний, контрреволюційний характер»[21]. Слід підкреслити, що в цей час про незалежність радянської України, втім, як і УНР Центральної Ради, не йшлося.

Більшовицьке керівництво ввело до складу уряду якомога більше діячів, які працювали в Україні, або ж етнічних українців з інших регіонів. Воно усвідомлювало велику вагу національно-визвольного руху й намагалося використати цей рух у влас-

них інтересах. Але серед більшовиків України не вистачало лідерів, які могли б, формально не заперечуючи права українців на самовизначення, впроваджувати потрібну більшовицькому центру політику. Тому й було здійснено низку кадрових кроків, які поліпшили ситуацію. З Петрограда до України були відряджені такі знакові постаті, як Микола Скрипник, Юрій Коцюбинський, Віталій Примаков. Обраний в Харкові 30 (17) грудня 1917 р. народним секретарем праці радянської України, Скрипник відряджався для цієї роботи з Петрограда 4 січня 1918 р. (22 грудня 1917 р.) Центральним комітетом РСДРП(б) «в якості агента ЦК»[22]. Ці призначення, поряд із висуванням на головні посади більшовицьких діячів з «українським прізвищами» (Василь Шахрай, Георгій Лапчинський тощо) мали на меті продемонструвати «українськість» більшовицької влади. Наявна в партії централізована структура управління змусила підкоритися обраній лінії й тих більшовицьких керівників в Україні, які вважали національну проблему «контрреволюційною».

Посиленню симпатій до РНК Росії серед українців сприяли рішення III Всеросійського з'їзду рад, що відбувся у січні 1918 р. На ньому, зокрема, була ухвалена резолюція, у якій наголошувалося: «Російська Соціалістична Радянська Республіка утворюється на основі добровільного союзу народів Росії як федерація радянських республік цих народів»[23]. Ідея «вільного союзу вільних націй» була продубльована і в ухваленій з'їздом «Декларації прав трудящого і експлуатованого народу»[24]. Проголошення такого «федералізму» формально знімало перепони до «соціальної» інтерпретації суперечностей між УЦР і більшовиками. Росія де-юре перетворилася, як це вимагалося в III Універсалі Центральної Ради, на «федерацію вільних народів».

На посилення впливу більшовиків у суспільстві загалом і в радах зокрема працювали не лише члени РСДРП(б). З'явилося поняття «український більшовик», хоча ще на початку грудня 1917 р. воно багатьма сприймалося як нонсенс. Так, наприклад, оголошення головуючим на засіданні Київської ради робітничих і солдатських депутатів від 5 грудня (24 листопада) 1917 р. Леонідом Пятаковим про те, що слово надається «українському більшовику Пащенко» викликали у присутніх соціал-демократів та есерів «шум, сміх, крики: "Звідки ти взявся?"»[25]. Але ситуація почала змінюватися. «Українськими більшовиками» називали переважно тих лівих українських соціал-демократів, які беззастережно підтримали дії РНК Росії. Так, наприклад, Афанасій (Опанас) Буценко, делегат I з'їзду КП(б)У, а в грудні 1917 року – член УСДРП, «вже був у складі Полтавської організації більшовиків і з відома Губкома здійснював розкол» у лавах УСДРП[26].

Про нетотожність «більшовиків» та «українських більшовиків» свідчить і Євгенія Бош. Характеризуючи партійний склад Всеукраїнського з'їзду рад у Харкові, вона писала: «На нараді фракційні делегати розділилися наступним чином: більша частин – б-ки – менша с.р (ліві), декілька осіб з українських більшовиків та два інтернаціоналіста»[27]. Зникло поняття «український більшовик» як щось відокремлене від РСДРП(б)/РКП(б) лише з утворенням КП(б)У влітку 1918 р. У резолюції I з'їзду КП(б)У зазначалося: «Беручи до уваги: 1) що українські ліві соціал-демократи вже давно порвали зв'язок з офіціальною УСДРП, визнали себе комуністами і працюють спільно з комуністами, злившись в одну організацію, і що представники закордонного бюро лівих українських соціал-демократів брали участь в роботі Організаційного бюро по скликанню конференції; 2) що таким чином окремої від Комуністичної партії ЛУСД не існує, – I з'їзд партійних

організацій комуністів (більшовиків) України постановляє визнати, що об'єднання з лівими незалежними українськими соціал-демократами відбулося»[28].

Ані Раднарком, ані Народний секретаріат жодного разу публічно не ставили під сумнів національні права українського народу. Вони постійно наголошували, що існує лише одна відмінність між владою «совітів» і Центральною Радою – соціальна. Мовляв, лише «совітська» влада захищає інтереси трудового народу. Дії Ради народних комісарів Росії наприкінці 1917 – на початку 1918 р. з її ліберальним ставленням до національної проблеми та з проголошенням радикальних змін у соціальній сфері сприяли збільшенню кількості симпатиків радянської влади серед членів Центральної Ради. Українські ліві есери (майбутні боротьбисти) на початку 1918 р. навіть готували «прорадянський» державний переворот у Центральній Раді.

Ідеї народності й органічності радянської («совітської») влади в Україні поширилися після підписання Центральною Радою договору з Німеччиною та Австро-Угорщиною. Поряд із негативним ставленням до залучення недавніх ворогів до внутрішніх справ України, свою роль зіграла наявна на той час «народність» місцевих рад, її непідконтрольність будь-якій політичній силі. Особливої популярності ради набували серед солдатських мас. Саме солдати після фактично зініційованої більшовиками самодемобілізації стали основним детонатором соціального вибуху на селі в наступні місяці.

Розкладницька робота в армії, головним гаслом якої була вимога негайного миру і розпуску армії, в Україні перш за все мала своєю метою знешкодити ті військові сили, які могли б підтримати Центральну Раду. Це завдання було виконане – українізовані частини колишньої регулярної армії наприкінці грудня 1917 – на початку січня 1918 р. у масі своїй не виступили на підтримку Центральної Ради і самодемобілізувалися. Ось як характеризує наслідки розкладницької роботи один з керівників більшовиків Києва у 1917 р. Михайло Майоров: «І коли розпочалася збройна боротьба більшовиків із Центральною радою, то на більшовицькому боці була робітнича класа, її збройна сила – Червона армія та салдатські частини, що складалися переважно з росіян. У Центральної ж ради було "вільне козацтво" та українізовані частини старої армії, що, правда, в момент рішучої боротьби під кінець 1918 року (так у тексті, насправді 1917 року. – *Авт.*) майже цілком відмовилися підтримувати Центральну раду. Але більшовицьким організаціям ще не пощастило дістатися до села і прихилити його на свій бік. Це відограло рішучу й негативну роль в поразці 1-го жовтня (тобто першої спроби більшовиків встановити свою владу в Україні. – *Авт.*) на Україні. Цим же пояснюється й те, чому німці так легко окупували Україну»[29].

Розкладання українських військових частин зовсім не означало їхнього переходу на бік більшовиків. Через короткий проміжок часу воно бумерангом вдарило по самих більшовиках – реально боєздатних частин майже не було і радянську владу в Україні нікому було захищати. Характеризуючи події лютого-березня 1918 р., Є.Бош відверто визнавала: «Сочувствия и симпатии были не на стороне Советских отрядов. Почти всюду отступающие отряды обстреливались местными белогвардейцами, не встречая противодействия со стороны населения. Находясь на своей "родной" Украине, красноармейцы не были уверены, что их не встретят в тылу огнем»[30]. Звісно, таке ставлення не було результатом лише розкладницької роботи в колишніх військових частинах, воно значною мірою посилилося внаслідок тих звірств, які вчи-

няли на своєму шляху радянські війська під загальним керівництвом М.Муравйова. Проте головним чинником була таки зневіра у будь-якій центральній владі та небажання воювати.

Така зневіра у центральній владі не сприяла її зміцненню. Та, попри все, центральні органи влади радянської УНР існували і розвивалися. Їхні форма і зміст стали компіляцією центральних органів влади УНР і радянської Росії. Так, якщо назви радянської України (УНР) та її уряду (Народний секретаріат), військових формувань (червоне козацтво) були тотожні або схожі на національні українські, то система організації влади була запозичена з радянської Росії. Ініційований більшовицьким керівництвом І Всеукраїнський з'їзд рад робітничих і солдатських депутатів «з участю селянських депутатів» 25 (12) грудня 1917 р. проголосив у Харкові Україну «республікою Рад». У резолюції з'їзду наголошувалося: «Влада на території Української республіки віднині належить виключно Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів; на місцях – повітовим, міським, губернським та обласним Радам, а в центрі – Всеукраїнському з'їздові Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральному Виконавчому Комітетові [ЦВК] і тим органам, які він створить»[31].

У цій же постанові вищий орган радянської влади між Всеукраїнськими з'їздами рад називався також Тимчасовим ЦВК. Такий додаток до його назви формально став наслідком того, що у з'їзді брала участь лише «частина селянських депутатів». Пізніше намічалося провести з'їзд селянських рад і на ньому дообрати членів ЦВК рад України. Те, що у роботі з'їзду брали участь представники лише 82 рад з близько 240 наявних, причому більшість із них (46) – із Донецько-Криворізького басейну[32], не бентежило нову владу – вона вважала себе законною. Найбільш уживаною була інша назва цього владного органу – ЦВК рад України. Кількісний склад його не був сталим. Спочатку це було 41 особа: 35 більшовиків, 4 лівих есера, один лівий соціал-демократ та один меншовик-інтернаціоналіст[33]. Найбільш вагомою зміною у кількісному складі стало кооптування до ЦВК рад України 20 членів за результатами Всеукраїнської конференції рад селянських депутатів, з яких 10 були більшовиками[34].

На перших засіданнях ЦВК рад України були обрані інші керівні органи радянської України. Так, 26 (13) грудня було обрано тимчасову президію ЦВК рад України у складі Володимира Аусема, Ісаака Ерліхермана, Євгенії Бош, Сергія Бачинського та Василя Шахрая[35]. Наступного дня було розглянуто питання «про офіційну назву міністерств» і вирішено затвердити таку назву – «Народний Секретаріат Української Робітниче-Селянської Республіки» та окремих секретарів «Народний Секретар… справ»[36]. 28 (15) і 30 (17) грудня відбувалися вибори персонального складу президії ЦВК рад України та народних секретарів. Дві дати виборів пов'язані з тим, що на першому засіданні не було кворуму і його визнали недійсним. У результаті була сформована президія ЦВК ради України з 5 осіб на чолі з українським соціал-демократом Юхимом Медведєвим (інші були більшовиками) та 13 народних секретарів[37]. Зазначимо, що абсолютну більшість нових урядовців становили місцеві діячі, які частково доповнювалися надісланими з Петрограда більшовиками з українськими прізвищами та з українським корінням. Пізніше такої «української» одноманітності в уряді України Кремль вже не допускав.

Однією з перших ухвал ЦВК рад України, засідання якого спочатку відбувалися досить часто, став протест проти спроб російського Раднаркому налагодити взаємо-

відносини з Центральною Радою. За пропозицією Георгія Лапчинського було ухвалено резолюцію, в якій наголошувалося, що уряд Росії повинен «у всіх питаннях, що стосуються Української Республіки, діяти виключно у згоді з Народним секретаріатом і через Народний секретаріат»[38]. Це була лише перша ластівка – надалі, незважаючи на визнання федеративного зв'язку з Росією, державницька риторика Народного секретаріату лише посилювалася. Це непокоїло більшовицький центр.

Певна нелегітимність Народного секретаріату та ЦВК рад України навіть у радянському полі спонукала до скорішого скликання ІІ Всеукраїнського з'їзду рад. Його спочатку планували скликати в Києві, куди невдовзі після захоплення міста більшовицькими військами перебрався Народний секретаріат. Київ як природна національна столиця України ні в кого не викликав сумніву, а Народний секретаріат у телеграмі до РНК Росії від 10 лютого (28 січня) підкреслював: «Робітниче-селянська Радянська влада правитиме з Києва»[39]. Не останню чергу переїзд до Києва був зумовлений спробами більшовиків перебити українсько-німецькі переговори у Бресті. Однак, незважаючи на спроби продемонструвати українськість радянської влади та безпідставність участі делегації Центральної Ради в мирних переговорах з Німеччиною, завадити підписанню мирного договору між ними не вдалося. І тому вже наприкінці лютого радянський уряд України був змушений покинути Київ і переїхати спочатку до Полтави, а потім до Катеринослава, де 17-19 березня й відбувся ІІ Всеукраїнський з'їзд рад.

Становище радянської УНР ускладнювалося реалізацією намірів створення Донецько-Криворізької та Одеської радянських республік на території України. Проти існування цих республік висловився більшовицький центр, в результаті чого делегати від цих регіонів взяли участь у ІІ Всеукраїнському з'їзді рад. Імовірно, далеко не останню роль у підтримці територіальної єдності радянської України зіграли перемовини Росії з Німеччиною та позиція Української Центральної Ради в цьому питанні. В результаті у резолюції ІІ Всеукраїнського з'їзду рад було оголошено, що «трудящі маси України розглядають Українську Радянську Республіку як республіку федеративну, що об'єднує всі радянські утворення – вільні міста і республіки, як автономні частини Української Федеративної Радянської Республіки»[40]. Тобто Україна була оголошена федеративною республікою. Щоправда, це була федеративність уже незалежної держави, яку проголосив цей же з'їзд.

На з'їзді та після нього точилося гостре протистояння між більшовиками та лівими есерами. Головним питанням, у якому вони розійшлися, було питання про мир. У результаті порозуміння між ними пропорційно до складу делегатів був обраний ЦВК рад України зі 102 осіб, з них 49 лівих есерів, 47 більшовиків, 5 українських лівих соціал-демократів та один від ППС-лівиці (польська партія соціалістична-лівиця)[41]. Згідно з повідомленням у «Віснику УНР» від 22 (9) березня, тобто перед переїздом до Таганрога, «до складу президії (ЦВК рад України. – *Авт.*): від фракції більшовиків – тт. Затонський, Лапчинський, Гамарник; від складу соц.-рев. лівих: т.т. Одоєвський, Терлецький, Бойченко і Гриш; від українських соц.-дем. лівих: т. Коробчук». Тобто названо 8 осіб. Та відразу після прибуття ЦВК рад України до Таганрога сталися певні зміни – після 26 березня цей орган складався вже з 9 осіб і теж був багатопартійним. До його складу входив голова ЦВК рад України В.Затонський, три більшовики (А.Іванов, М.Тарногородський та І.Крейцберг), чотири есери за об'єднаним списком українських (лівого крила) та російських (лівих) есерів (І.Штейнберг, В.Качинський, Є.Терлецький,

О.Сіверо-Одоєвський) та один лівий український соціал-демократ (Л.Коробчук)[42]. Однак говорити про якісь реальні рішення ЦВК рад України не доводиться: територію України цей уряд не контролював.

У новообраному ЦВК рад України та його президії найбільш конфліктним виявилося питання обрання уряду – Народного секретаріату, який мав управляти радянською Україною. На відміну від ЦВК до його складу не увійшли есери. Після переїзду вищих органів влади до Таганрога уряд України складався з 9 більшовиків і 2 українських соціал-демократів[43]. Уперше до складу уряду ввійшли такі знакові в майбутньому для України постаті, як Андрій Бубнов (народне господарство) та Станіслав Косіор (колегія народного секретаріату фінансів)[44]. Однак легітимність цього уряду поставили під сумнів ліві есери. У зверненні до військового комісару Таганрога за підписами В.Кареліна та В.Качинського, датованому 26 березня, керівництво лівих есерів звинуватило більшовиків у привласненні евакуйованих з Катеринослава цінностей і водночас заявило, що «ніякого Секретаріату не було організовано ЦВК, а був організований якийсь Секретаріат від партії більшовиків»[45]. Умови існування вищих органів влади України і до цієї заяви були не найкращими – у Таганрозі їх не чекали і тому, наприклад, голова президії ЦВК рад України був змушений перебувати на залізничному вокзалі[46]. А після такої заяви у того ж таки Затонського та народного секретаря судових справ Георгія Лапчинського було навіть проведено обшуки. Ці обставини зайвий раз підкреслювали безсилість центральної радянської влади в Україні.

Водночас ця «безсилість» не стала завадою на шляху до підвищення авторитету більшовицької партії серед народних мас. Щоб пояснити це твердження, слід дати відповідь на таке запитання: що ж становила собою радянська влада у цей період і чи відповідали її зміст та форма намірам більшовицького керівництва? Ленінське бачення підвладної більшовикам держави насправді не мало нічого спільного із «владою рад» в її напіванархічній, позбавленій суворого контролю з боку компартійних органів формі, тобто тієї влади, яка існувала в Україні на початку 1918 р. Суть наявної на початку 1918 р. системи радянської влади і, зокрема, місце вищих органів влади радянської України у тогочасній системі влади добре змалював перший народний секретар радянської України у військових справах В.Шахрай: «Было согласие всех товарищей большевиков на создание Центрального Исполнительного Комитета и Народного Секретариата. Но как только дело доходило до того, что новое Советское Правительство хотело действительно стать властью, тут и выяснялось, что эти большевистские Советы возражали и ссылались на то, что они считают своим правительством лишь Совет Народных Комиссаров, что никакого Украинского Исполнительного Комитета они и знать не хотят. Каждый Совет отстаивал свое право на власть ("вся власть на местах местным Советам") вот в этом и заключалось то тяжелое положение Советского Правительства Украины, о котором я упоминал раньше. Опираться ему не на кого было кроме Советов, а Советы, которые же сами и создали Центральный Исполнительный Комитет, не хотели быть зависящими от него и не признавали его. Этот разброд объясняется именно национальными мотивами, ибо украинские массы или были на стороне Рады, или оставались в стороне, подозрительно поглядывая на те события, которые творились на их глазах»[47]. Власне кажучи, сам Шахрай саме з цієї причини на початку березня й відмовився від посади народного секретаря[48].

Хоч би як парадоксально це виглядає, але саме таке «владне безсилля» центральної влади сприяло збільшенню популярності ідеї радянської влади в масах, які спочатку, як зауважує Шахрай, «залишалися в стороні». Адже гасло: «Вся влада Радам!» перетворювалося на «Вся влада місцевим радам!» і освячувалося авторитетом більшовицької партії. Населення на місцях стало набагато ближче до реальної влади, що не могло не сподобатися його активній частині, яка й брала на себе владні функції. А це сприяло збільшенню впливу більшовиків. Спільний похід німецьких та українських військ, які ці повноваження безцеремонно забирали, а згодом і почали повертати поміщиків, лише посилював симпатії суспільства до більшовиків. Правий був Микола Скрипник, коли, характеризуючи перспективи радянської влади в Україні на II Всеукраїнському з'їзді рад, зауважував: «Вона не загине тут, бо робітники і селяни на власному досвіді переконалися в необхідності для них совітської влади»[49].

Нетривалість радянської влади 1918 р. і відповідно той факт, що непопулярні серед широких мас робітників і селян рішення не втілювалися в життя (більшовики не встигли перейти до будівництва комуністичного суспільства) підвищували авторитет радянської влади навіть серед селян. Проте головним чинником цього була все-таки демобілізація солдатів – вихідців з українського села. Саме вони несли інформацію про тотожність більшовицької програми народним устремлінням, чому сприяли рішення РНК Росії з надання низам суспільства реальних прав (насамперед – на землю) та їхнє вороже ставлення до «гнобителів». Це могло сприйматися народними масами навіть як послідовні дії у вирішенні національного питання, адже серед «гнобителів» фактично не було українців. Тобто більшовики намагалися довести (і часто успішно), що вони цю органічну єдність зберігають (не порушуючи національних прав, дбають про соціальні), тоді як «радовці» через свою «буржуазність» не лише не борються за соціальні права, а й фактично порушують національні (лякали відновленням влади російських поміщиків).

Якщо порівняти радянську владу початку 1918 р. з тією ж таки радянською владою більш пізнього періоду, то побачимо величезну різницю. Після опанування більшовиками ситуації головна риса радянської влади полягала в тому, що, попри часткове збереження своїх початкових форм, вона мала жорстко централізований характер і була побудована «згори донизу». Тоді як наприкінці 1917 – на початку 1918 р. було інакше: найактивніші діячі рад формували реальну владу на місцях, а центральна влада не була «обов'язковою». Звичайно, про налагоджену державну службу теж не йшлося, оскільки саме поняття «державна служба» передбачає наявність впливової центральної влади.

На початку 1918 р. більшовицьке керівництво в Україні ще не встановило свого панування в радах, а лише було на шляху до цього. За допомогою взятих на озброєння народних гасел і збройної підтримки з півночі воно планомірно, мірою радикалізації суспільства, починало опановувати ради «зсередини». Інакше кажучи, події кінця 1917 – початку 1918 р. можна назвати «українським Жовтнем». Адже в Україні у ці місяці сягнула свого апогею руйнація колишньої системи влади, найпоказовішим прикладом якої в Росії став жовтневий переворот. Така руйнація безпосередньо вплинула на падіння чи не останнього легітимізованого органу влади колишньої Росії – Української Центральної Ради та її уряду – Генерального секретаріату. Це стало результатом радикалізації вимог народних мас і насамперед стомлених війною солдатів. Найпопу-

лярніші та найрадикальніші гасла взяли на своє озброєння більшовики. Успішності й органічності такого «перехоплення гасел» сприяло те, що частина програмових засад більшовиків справді збігалася із народними вимогами. Перш за все це стосувалося ліквідації поміщицького землеволодіння та реквізиції великих промислових підприємств. Це був момент найвищої за весь період 1917–1920 рр. згоди між народними масами та більшовицьким керівництвом на території України. Однак, якщо для перших реалізація названих вимог задовольнила головні їхні прагнення, то для інших це був лише перший крок до комуністичної революції. Другого кроку більшовики просто не встигли зробити – їх витіснила з України австро-німецька армія.

3. Адміністративно-територіальний устрій радянської України та її межі

20 (7) листопада 1917 р. Центральна Рада своїм III Універсалом проголосила Українську Народну Республіку. Ці кордони характеризувалися так: «До території Народньої Української Республіки належать землі, заселені у більшості українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Остаточне визначення границь Української Народної Республіки, як що до прилучення частин Курщини, Холмщини, Вороніжчини, так і сумежних губерен і областей, де більшість населення українське, має бути встановлене по згоді зорганізованої волі народів»[50]. Цим самим Центральна Рада підтверджувала свою раніше окреслену прихильність до етнографічного принципу у визначенні меж України.

Визначення Центральною Радою кордонів України змінило ставлення до цієї проблеми з боку керівництва ленінської партії. Раніше, проголошуючи право націй на самовизначення, більшовицька верхівка формально не торкалася проблеми кордонів. По суті, однак, вона стояла у цьому питанні на боці Тимчасового уряду. Отже, територію України вона бачила в межах п'яти губерній – Київської, Волинської, Подільської, Полтавської і Чернігівської (без чотирьох північних повітів). Приблизно цю територію й охоплювала утворена в липні 1917 р. обласна організація РСДРП(б) Південно-Західного краю. До її складу входили Київщина, Волинь, Поділля, Чернігівщина, Полтавщина і частина Херсонщини. Станом на серпень частка більшовиків у цьому краї становила 22,1% від загальноукраїнської[51]. Об'єднання більшовиків Донецько-Криворізького басейну включало в себе Харківщину, Катеринославщину та Донбас. Члени більшовицьких організацій цього краю у серпні 1917 р. становили 67% від загальної кількості більшовиків в Україні[52]. Ще майже 11% членів РСДРП(б), переважно з Одеси, Миколаєва та прилеглих до цих міст територій, не входили до названих крайових об'єднань.

Сам факт утворення на території України двох крайових об'єднань свідчив про те, що до листопада 1917 р. більшовицьке керівництво не розглядало Україну як єдине ціле, яким вона була в очах керівників УЦР. Місцеві більшовицькі організації часом або зовсім обходили національне питання (переважно в Донецько-Криворізькій обласній організації), або вважали національний рух реакційним явищем. Необхідність

боротьби з Центральною Радою змусила В.Леніна (спочатку – в радянському порядку) визначити своє ставлення до територіальної проблеми і, по суті, визнати кордони України у проголошених III Універсалом межах. Свідченням цьому є рекомендації щодо подальших дій, надані 30 (17) листопада 1917 р. наркомом у справах національностей Й.Сталіним у телеграфних переговорах з представником ЦК УСДРП Миколою Поршем і членом Київського обласного комітету РСДРП(б) Сергієм Бакинським. Сталін наголосив на необхідності скликання Всеукраїнського з'їзду рад робітничих і селянських депутатів з утворенням на ньому Центрального виконавчого комітету рад України. При цьому, за його порадою, «взятися до скликання з'їзду повинні ви – *кияни, одесці, харківці, катеринославці* (виділено нами. – *Авт.*) й ін., звичайно з Центральною Українською радою»[53]. Хоч у словах Сталіна й пролунали нотки сумніву щодо законності такого визначення кордонів України («Центральна Рада цілком довільно і зверху анексує нові губернії»[54], – говорив він), однак надалі «Україна» для більшовиків складалася із дев'яти губерній колишньої Російської імперії. З опорою на збільшовизовані регіони України було легше захопити іншу її територію. Таку війну можна було формально кваліфікувати як внутрішньоукраїнську, а не російсько-українську. Ленінському керівництву була потрібна вся Україна, а не її частина.

Підтримуваний Раднаркомом Народний секретаріат від самого початку існування претендував на ті ж території, що й Центральна Рада. Власне кажучи, завоювання всієї України було однією з основних цілей створення радянської УНР. На цьому, приміром, чітко наголошувалося у резолюції II Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувся 17-19 березня 1918 р.: «Намагаючись об'єднати в боротьбі з контрреволюційною Центральною Радою всіх трудящих на території України, опанувати якою намагалася Центральна Рада, тобто Україною в межах III та IV Універсалів, трудящі маси України розглядали Українську Радянську Республіку як республіку федеративну, що об'єднує всі совітські об'єднання – міста і республіки, як автономні частини Української Федеративної Совітської Республіки»[55]. Про такий же підхід до територіального питання писав у листі до Раднаркому 6 квітня 1918 р. і М.Скрипник: «Народний секретаріат завжди намагався об'єднати для боротьби з Центральною Радою трудящих усіх місцевостей, на які претендує ця Центральна Рада»[56].

Наприкінці 1917 – на початку 1918 р. поняття «всіх територій, на які претендує Центральна Рада» не було сталим. Окрім названих восьми основних губерній та материкової частини Таврійської губернії, Народний секретаріат претендував й на інші території. Хоча внаслідок короткостроковості терміну перебування при владі офіційно оформити кордони радянської України не вдалося, про бачення українськими радянськими урядовцями названої проблеми свідчить ряд фактів. Так, у телеграмі Народного секретаріату за підписом народного секретаря у продовольчих справах Емануїла Лугановського, надісланій у повітові центри 6 лютого (24 січня) 1918 р., наголошувалося: «Отримав від Голови РНК Леніна, що очолює Російську Федерацію, повідомлення, що в арміях Південно-Західного фронту голодують. Ленін прохає застосувати іменем революції все, що необхідно зробити для порятунку армії»[57]. Тобто народний секретар звертався до підпорядкованих йому повітових центрів із вимогою прискорити відправлення продовольства. У телеграмі, крім міст, що входили у міжвоєнний період (у тому числі й до 1925 р.) до складу радянської України, вказані також Сімферополь, Євпаторія, Керч, Перекоп, Феодосія, Ялта (тобто весь Крим) і Курськ[58].

Іншим документом, з якого можна зробити висновок про бачення радянськими урядовцями територіального наповнення радянської УНР, є «Інструкція в справі виборів на II з'їзд рад», що була опублікована в газеті «Звезда» 12 березня 1918 р. і надіслана всім губернським радам, території яких Народний секретаріат уважав належними Україні. Крім дев'яти губернських центрів, що згодом увійшли до складу радянської України, ця інструкція передана також Кишинівській, Курській, Ростовській і Воронезькій «губернським радам робітничих, солдатських і селянських депутатів, в усі міста цих губерень, редакціям усіх газет»[59]. Знаючи, що у цих губерніях на територіях, прилеглих до України, значну частку становили українці, можна зробити висновок, що Народний секретаріат орієнтувався у своєму баченню кордонів України саме на етнічний склад населення. Цьому можна знайти підтвердження і в інших документах. Однак уряд радянської УНР проіснував недовго. У березні-квітні 1918 р. українські землі були окуповані австро-німецькими військами.

У 1919 р. сталися певні зміни у розумінні меж УСРР. Не менш важливу роль, аніж етнічний критерій, відігравав відтепер довоєнний адміністративно-територіальний поділ. Такий підхід переміг не відразу, про що свідчить постанова Тимчасового робітничо-селянського уряду України, опублікована 16 січня 1919 р. В ній наголошувалося: «В виду естественного тяготения Белгородского уезда к Харьковской губернии, Временное Рабоче-Крестьянское правительство Украины постановило: по ходатайству Белгородского ревкома включить Белгородский уезд в состав Харьковской губернии»[60]. Та вже 11 лютого 1919 р. була опублікована постанова РНК УСРР «Про адміністративне управління на території прифронтової смуги України». У документі зазначалося: «Если губернский город лежит на Украинской территории, то… после освобождения его и учреждения губернского административного аппарата, все уезды подчиняются этому вновь образованному губернскому центру». У разі, коли губернський центр знаходився на території РСФРР, вся територія губернії (незалежно від етнічного складу населення) автоматично підпорядковувалася уряду РСФРР[61].

Водночас у травні 1919 р. до складу новостворюваної Гомельської губернії РСФРР (рішення було затверджено 11 липня 1919 р.) за згодою вищого керівництва УСРР було передано чотири північні повіти Чернігівської губернії[62]. Натомість у 1920 р. постановою Ради Української трудової армії на чолі з Й.Сталіним були остаточно затверджені межі заснованої ще 5 лютого 1919 р. Донецької губернії (тоді – у складі Слов'яносербського та Бахмутського повітів)[63]. У зв'язку з цим від РСФРР до УСРР були передані (із Області війська Донського) такі території: «Донецкого Округа: станицы Гундоровская, Каменская, Калитвинская, Усть-Белокалитвенская, волость Карпово-Обривская; Черкасского округа: станицы Владимирская, Александровская, далее на запад условная линия: станицы Казачьи Лагери, Мало-Несветайская, Нижне-Крепинская и далее до границы с Таганрогским округом. Таганрогский округ – весь целиком»[64]. Крім цих територій, до складу Донецької губернії (центр – Луганськ) увійшли також Бахмутський, Луганський, Маріупольський та Старобільський повіти. Такі межі Донецької губернії були затверджені постановою президії ВУЦВК від 16 квітня 1920 р.[65]

Уже за рік представники РСФРР намагалися повернути собі частину цих територій. У відповідь Рада Української трудової армії, яку на той час очолював вже Християн Раковський, ухвалила: «Совтрударм считает изъятие Таганрогского Округа

нецелесообразным и настаивает перед Совтрудобороны о недопустимости приведения в исполнение подобного решения. Совтрудармия обращается в Совнарком, ВУЦИК и ЦК партии Украины с предложением поддержать постановление Совтрудармии также и по своей линии, так как такое разделение может вызвать политические неудобства»[66]. Кремль прислухався і змінювати нічого не став.

У результаті таких територіальних змін, а також змін у внутрішньому адміністративно-територіальному поділі України станом на 28 квітня 1920 р. територія УСРР складалася з 10 губерній: Волинська (центр – Житомир), Катеринославська, Київська, Донецька (центр – Луганськ), Одеська, Подільська (центр – Вінниця), Полтавська, Харківська, Херсонська (центр – Миколаїв), Чернігівська. Оскільки на той час ще не було підписано мирний договір з Польщею, то до складу Волинської губернії входили і повіти, територія яких від 1921 і до 1939 р. перебувала у складі Польщі. Станом на квітень територія Волинської губернії офіційно складалася із таких повітів: Житомирський, Овруцький, Новоград-Волинський, *Ровенський*, *Луцький*, *Дубенський*, Старо-Костянтинівський, Ізяславський, *Кременецький*, *Острозький*, *Ковельський*, *Володимир-Волинський* (виділено ті повітові центри, що відійшли за Ризьким мирним договором 1921 р. до складу Польщі).

І надалі кількість губерній та повітів та їхні межі не були сталими. Зокрема, протягом 1919–1923 рр. кількість губерній спочатку зросла від дев'яти до дванадцяти, а потім зменшилася до дев'яти, щоправда вже в іншій, ніж раніше, конфігурації. Загалом у ці роки, за влучним висловом сучасника тих подій професора М.Гуревича, «административная перекройка приняла во многих местах совершенно беспорядочный характер, сбивая с толку население и саму власть»[67]. Як приклад він наводить Донецьку губернію, яка у різні місяці після 1920 р. мала 12, 13, 14, 10 та 8 повітів, а в свою чергу Бахмутський повіт поперемінно мав у своєму складі 4, 6, 8, 12, 18, 20 і 34 волостей[68]. Врешті у жовтні 1922 р. було ухвалені принципи нової адміністративно-територіальної реформи, за якою замість повітів та волостей мали бути утворені округи та райони, а губернії згодом ліквідовані. Ця адміністративно-територіальна реформа була здійснена протягом 1923–1925 рр. Відповідно до змін адміністративно-територіальних одиниць змінювалася й кількість та перелік посад державних службовців. Хаотичність цього процесу не дає змоги виявити точну кількість державних службовців. Однак це не заважає простежити форми і методи функціонування влади в українському суспільстві.

4. Національна оболонка більшовицької влади

Від березня 1918 р., після ІІ Всеукраїнського з'їзду рад, радянська Україна вважалася незалежною державою. Формально це рішення скасовано не було, і тому незалежність України ще раз не проголошувалася. Однак у Кремлі не приховували свого незадоволення «самостійницьким» амбіціями українських радянських урядовців. У резолюції І з'їзду КП(б)У, що відбувся 5-12 липня 1918 р. у Москві під повним контролем ЦК РКП(б), говорилося, що «існування Народного секретаріату як центру радянської влади… є фікцією шкідливою»[69]. То ж, незважаючи на збере-

ження в лексиконі Кремля тези про «право націй на самовизначення», форма і зміст радянської влади в Україні в 1919 р. були дещо змінені.

Радянська Україна від 6 січня 1919 р. дістала іншу офіційну назву – УСРР (Українська Соціалістична Радянська Республіка)[70]. 29 січня було затверджено нову назву уряду, тотожну з російською – Рада народних комісарів (до того часу – Тимчасовий робітничо-селянський уряд України), а завідувачі відділами віднині називалися народними комісарами[71]. Після III Всеукраїнського з'їзду рад, який відбувся на початку березня 1919 р., змінилася назва вищого органу влади у період між з'їздами – він відтоді мав назву Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК). Зміни у змісті національної політики й організації влади виявилися суттєвішими: Кремль починав будівництво комуністичного суспільства. Оскільки національна проблема мала найбільш безпосередній вплив на форму та зміст державного управління у ході такого будівництва, то в першу чергу слід визначити особливості ставлення більшовиків до національного питання.

Напередодні другого приходу більшовиків до влади ситуація в Україні відчутно відрізнялася від кінця 1917 – початку 1918 р. Ставлення до національних гасел серед широкого загалу зазнало змін, вони вже не мали такого тісного зв'язку із соціальними, як це було раніше. Існування Української Держави гетьмана Скоропадського, де здійснювалася пропоміщицька політика, певним чином допомогло більшовикам роз'єднати органічну для українців єдність національного і соціального. Перед несподівано посталим вибором поміж «поміщицькою» Україною та «робітничо-селянською» (і такою, що теж мала національні форми) радянською владою чимала частина суспільства, не розбираючись у суті справжніх намірів більшовиків, обирала саме радянську владу.

Змінилася не лише внутрішньоукраїнська ситуація, а й становище на міжнародній арені. В 1919 р. перед Кремлем замаячила перспектива поширення своєї влади за межі колишньої імперії. Такі плани подавалися широкому загалу як спроба сприяти «світовій революції», а їх реалізація передусім передбачала «експорт революції» до західних країн. Але закінчився другий період більшовицького панування в Україні так само, як і перший – більшовики були змушені залишити Україну. Могильником більшовизму в Україні у 1919 р. стали українські селяни. Головною причиною цього стала спроба більшовицького керівництва силовими методами розпочати втілення своїх справжніх програмових засад, у тому числі – в державному управлінні.

Поворот селянства на боротьбу з більшовизмом став можливим внаслідок «запаморочення від успіхів»: своє успішне повернення в Україну Кремль пов'язував насамперед із власним, петроградсько-московським авторитетом. Володарі Кремля недооцінювали популярність самої форми радянської влади як народної, яка зумовила певну повагу до дій Народного секретаріату, а також негативні наслідки аграрної політики гетьмана Павла Скоропадського. Тому більшовики знехтували національним питанням й вирішили, що настав час для комуністичних перетворень на селі. На чолі УСРР у 1919 р. стали люди, які про українське суспільство мали занадто приблизне уявлення. В результаті кадрової політики, що найбільш безпосередньо вплинула і на ухвалення рішень в соціально-економічній царині, більшовицьке керівництво отримало спрямований проти себе потужний повстанський рух.

Для більшовиків, які уже звертали свої погляди на Захід, селянські повстання стали на заваді. Як зауважили у листі до ЦК РКП(б) й особисто В.Леніна П.Попов,

А.Зорін і Ларик, «з деяких пір у середовищі комуністів стало немовби «гарним тоном» лаяти все в Україні, як у країні наскрізь куркульській». Автори листа намагалися довести керманичам більшовиків, що Україна відрізняється від Росії мовно, культурно, психологічно, має інший устрій свого життя, врешті, що національне питання в Україні надзвичайно переплетене з класовим[72]. Зазначивши, що основним революційним класом в Україні є селянство, дописувачі запропонували саме це покласти в основу більшовицької політики після вигнання з України військ Денікіна. Далі вони підкреслили: «Апріорна оцінка України як країни куркульської, що не здатна на самостійну революційну творчість, породжувала політику, яку інакше як колоніальною не назвеш. Україна розглядалася виключно як об'єкт для викачування матеріальних ресурсів»[73]. Отже, автори підкреслювали – і Ленін це зрозумів, що нехтування вже проголошеним правом націй на самовизначення може призвести до катастрофічних наслідків.

Антон Денікін виступив рятівником більшовизму в Україні. Він не приховував негативного ставлення ні до ідеї української державності, ні до зрівняльного поділу землі, на чому трималася будь-яка влада в Україні в ті буремні роки. Після його короткого нашестя українці зрозуміли, що може бути й гірше. Позитивну для більшовицької влади роль денікінської окупації України усвідомлювали і в Кремлі. В листопаді 1920 р. представник ЦК РКП(б) на V Всеукраїнській конференції КП(б)У Григорій Зинов'єв підкреслював: «Денікін настільки грубо відновлював панщину на Україні, настільки хапав навіть у багатого селянина, що коли його вигнали, настрій був таким, якого не було на початку революції. Ми б були дурнями, якби не використали цього»[74].

«Дурнями» більшовицькі керманичі не були: Кремль спромігся усвідомити помилковість власної тактики дій в Україні в 1919 р. Їм вистачило розуму врахувати досвід 1917-1918 рр. та усвідомити необхідність демонстрації національного та селянського лібералізму у короткотерміновій перспективі. Вони змогли відступити у потрібний час і зробити не так багато поступок, щоб потім не можна було все повернути «на круги своя». У листі В.Леніна «До робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним», написаному наприкінці грудня 1919 р., наголошувалося на тому, що Україна є незалежною, і цю незалежність визнали усі російські державні і партійні владні органи[75].

Така риторика кінця 1919 – початку 1920 р. відчутно відрізнялася від того, що було до відступу більшовиків з України. Вона більше нагадувала ситуацію кінця 1917 – початку 1918 р. Адже в перші місяці 1919 р., незважаючи на використання національної форми радянської державності в Україні, термін «незалежність» не був вживаним в компартійній пропаганді. Якщо його й використовували, то переважно в негативно-заперечливому змісті. Отже, за рік відбулася кардинальна зміна політичної термінології, що, утім, не означало зміни цілей більшовицької політики в Україні. Потреба якомога більшої централізації усіх економічних ресурсів не підлягала сумніву ні на початку, ні наприкінці 1919 р.

Щоправда, формальне визнання державницьких прав України давалося більшовицькій владі нелегко. Так, у резолюції IV Всеукраїнського з'їзду рад (16-20 травня 1920 р.) зазначалося, що УСРР «є член Всеросійської соціалістичної федеративної радянської республіки»[76]. Однак обставини змусили більшовиків піти далі в їхній грі в національну державність радянської України: в укладеному 28 грудня 1920 р. «Союзному Робітниче-Селянському договорі» між РСФРР та УСРР наголошувалося на взаємному

визнанні незалежності і суверенності обох договірних сторін»[77]. За збереженням національної форми українське компартійно-радянське керівництво пильно стежило і в наступні роки.

Поряд із відмовою від термінового «злиття» України та Росії, визнання національно-державних і національно-культурних прав українців допомогло більшовикам зберегти владу, а самим українцям завадило усвідомити справжні наміри більшовизму як у соціально-економічній, так і згодом у національно-культурній сферах. Збереження національної оболонки радянської державності сприяло нейтралізації потужного національно-визвольного руху державницького спрямування. Від такої козирної карти компартійний центр не відмовився й у майбутньому.

5. Форма та зміст радянської державності в державному управлінні УСРР

Щоб реалізувати наміри щодо побудови нового суспільства, вождям Кремля потрібно було мати надійну опору на місцях. Оскільки будоване державосуспільство не мало історичних традицій, перед ленінським керівництвом постало завдання створення абсолютно нової системи влади. Тому одним із перших кроків нової влади стало знищення опор старого суспільства – усунення з управлінської вертикалі колишніх державних службовців. Цьому слугували декрети РНК Росії «Про знищення станів і цивільних чинів», «Про зрівняння усіх військовослужбовців в правах», «Про виборні засади і організацію влади в армії», «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви» тощо[78]. В Україні більшість із них почали реалізовуватися саме в другий прихід більшовиків, коли центральні органи радянської влади УСРР поширювали свій контроль на більшу, аніж у попередній період територію.

Серед рішень, спрямованих на усунення впливу «колишніх людей» на суспільство взагалі і на державну службу зокрема, слід назвати декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви», опублікований 22 січня 1919 р[79]. Усунення впливу церкви на школу закріплювала опублікована 4 лютого постанова наркомату освіти, якою місцевим відділам народної освіти наказувалося припинити виконання релігійних обрядів у школах та заборонялося викладання закону Божого[80]. 9 лютого дійшла черга й до опублікування декрету РНК УСРР «Про знищення станів та цивільних чинів». Віднині усі мешканці УСРР отримували одну спільну назву – громадяни УСРР. Майно усіх станових співтовариств оголошувалося державною власністю[81]. Того ж дня було опубліковано декрет про відміну форменого одягу та зовнішніх відзнак (ордена, герби)[82]: докази сумлінного служіння колишній державі та високого місця в її ієрархії не вітались. Водночас зауважувалося, що можна носити ті відзнаки, які встановлюватиме РНК УСРР. 14 березня було опубліковано декрет, яким скасовувалися «усі права і привілеї, що випливали із отримання диплому навчального закладу»[83].

Разом із ліквідацією «пільгових» категорій населення дореволюційної Росії нова влада почала створюватися передумови для створення нових, радянських. Першим бар'єром стало обмеження права вибирати та бути обраним. Цього права

позбавлялися саме ті верстви населення, які найширше користувалися ним у Російській імперії.

На відміну від кінця 1917 – початку 1918 р., коли більшовики значною мірою перехоплювала народні гасла і намагалися їх втілити, щоб отримати контроль за радами, з початку 1919 р. більшовицьке керівництво намагалося керувати масовим рухом та спрямовувати його в потрібне Кремлю русло. Більшовицькі керманичі на цей раз мали конкретні плани з управління Україною. Їхньому виникненню сприяв досвід, отриманий в Росії. Вони були впевнені у популярності радянської влади, під якою розуміли систему рад вже не як форму влади, а як форму контролю за суспільством. Тому без застережень експортували її до України. При цьому ради визнавалися лише в тому випадку, коли ними керували комуністи чи вони знаходилися під комуністичним впливом.

Ставлення до рад як до підлеглих компартійному керівництву органів (а не багатоступінчастої форми представницької демократії) було оформлене ще в липні 1918 р. на І з'їзді КП(б)У. У резолюції «Про ставлення до так званих "Рад"» наголошувалося, що «в нинішніх умовах такі органи легально існувати не можуть, а тому всяка установа, що існує легально і називає себе Радою, неминуче дискредитувала саму ідею ради депутатів»[84]. Суспільству нав'язувалася думка про те, що терміни «радянський» і «більшовицький» є синонімами.

Владна вертикаль у вигляді системи рад за своєю формою передбачала виборність радянських органів знизу доверху. Однак, розуміючи, що в умовах реального вибору рад усіх рівнів більшовики не здобудуть контролю над селом, на початку 1919 р. ЦК РКП(б) ініціював інший шлях легалізації своєї влади в Україні. До опанування села вибори низових рад відкладалися на майбутнє, а реальна влада на місцях передавалася революційним комітетам та комітетам бідноти. Причому у законодавчих актах, як і у більшовицькій пропаганді загалом, не робилося різниці між поняттями «радянський» і «комуністичний». Приміром, в ухваленому у грудні 1918 р. декреті «Про організацію влади на місцях» зазначалося, що ревкоми створюються із «безумовних прихильників радянської влади». А там, де вже діяли «партійні організації комуністів», вони брали на себе організацію місцевого ревкому. Водночас відділ внутрішніх справ мав право як призначати потрібних людей у будь-які ревкоми, так і у будь-яку мить змінювати склад ревкому[85]. Тобто більшовицька влада, яка вперто називала себе радянською навіть за відсутності рад, була відверто диктаторською.

На відміну від низових органів влади, де навіть формально влада рад лише проектувалася, але не існувала фактично, ігнорувати формальну виборність рад найвищого рівня компартійне керівництво не наважилося. Воно усвідомлювало нелегітимність уряду радянської України, адже свого часу навіть В.Ленін при захопленні влади опирався на ІІ Всеросійський з'їзд рад. Тому в опублікованій 28 січня 1919 р. «Декларації Тимчасового робітничо-селянського уряду України» наголошувалося, що незабаром збереться ІІІ Всеукраїнський з'їзд рад, якому уряд поступиться владою і який остаточно сконструює радянську владу в Україні[86].

Керівники РКП(б) декілька раз перестрахувалися від небезпеки небажаного складу цього з'їзду. Вище вже наголошувалося, що солдати Червоної армії мали десятикратну перевагу над робітниками та селянами України при виборі делегатів до нього. Згідно з постановою РНК УСРР від 19 лютого 1919 р. «Про вибори на ІІІ з'їзд

рад робітничих, селянських та селянських депутатів», права обирати й бути обраними були позбавлені: «а) особи, що вживають найманої праці з метою добувати зиск; б) особи, що живуть на нетрудовий прибуток, як от: відсотки з капіталу, прибутки з підприємств, надходжень з майна тощо; в) приватні купці, торговельні та комерційні посередники; г) ченці і духовні служники церков усіх віровизнань; ґ) службовці й агенти колишньої поліції, особливого корпусу жандармів, охоронних відділів і державної варти, а також члени царського, гетьманського або будь-якого королівського роду; д) особи, визнані встановленим порядком за психічно хворих або божевільних, а так само особи, що перебувають під опікою; е) особи, засуджені на реченець, встановлений законом або присудом за корисливі і ганебні злочини»[87]. Цей перелік позбавлених виборчих прав осіб став частиною Конституції УСРР 1919 р., а відтак повсякденною нормою виборчого процесу і надалі[88].

Крім адміністративної заборони вибирати та бути обраними особам, що в минулому визначали продукційну міць держави та її духовну опору, існувала ще не одна перепона для виборів на Всеукраїнський з'їзд рад опонентів Кремля. По-перше, не існувало прямої системи виборів, тобто рядові виборці на селі обирали не делегата на Всеукраїнський з'їзд рад, а свого представника на волосний з'їзд, а у місті – до Ради депутатів міста. Але навіть такої багатоступінчастої системи вибору у переважній більшості губерній волосні з'їзди не мали: до часу зміцнення «радянської» (тобто більшовицької) влади саме комбіди та ревкоми складали список делегатів на волосний «з'їзд» рад. Оскільки склад комбідів та ревкомів мав право змінити у будь-який час наркомат внутрішніх справ, то говорити про вибори делегатів III Всеукраїнського з'їзду рад від волосних з'їздів рад не доводиться.

Крім того, провадилася шалена пропаганда проти всіх інших прихильних до радянської форми влади партій. Певне уявлення про хід виборчої кампанії, яка завершилася скликанням III Всеукраїнського з'їзду рад, дає лист одного з керівників українських боротьбистів Михайла Полоза до Сталіна. Цей документ написаний від руки на шести аркушах з учнівського зошиту і має вхідний штамп управління справами Тимчасового робітничо-селянського ряду України з датуванням – 23 лютого 1919 р. Можливо, він навіть не дійшов до адресата, але цінність свідчень, які в ньому є, цілком безперечна. «Політика на Україні, – писав М.Полоз, – здійснюється врозріз всьому, про що говорилося між нами. Якщо продовжиться такий курс, ви зможете утриматися (та й то навряд), тільки спираючись на чужонаціональну збройну силу. Вирішено створити "комуністичний" з'їзд рад, який, очевидно, повинен вотирувати злиття із Росією. Надсилаються накази місцевим органам влади про те, що на з'їзд треба обирати тільки комуністів. З'їзди проводять в атмосфері військового терору. Вибори на з'їздах проводяться за мажоритарною системою, тобто штучним створенням більшості в декілька голосів значна меншість позбавляється всякого представництва, хоча ця меншість стоїть цілковито на радянській платформі… В результаті вашої партійної диктатури, здійснюваної за майже повної відсутності у вас на Україні підготовлених партійних працівників, знайомих з місцевими умовами, дискредитується ідея радянської влади навіть в очах робітників»[89].

Зазначимо важливу деталь, згадану у листі Полоза, – мажоритарну систему виборів делегатів на з'їзд. До завоювання більшовиками рад та при існуванні в Росії багатопартійності вибори до них проводилися на пропорційній основі. У декреті

ВЦВК Росії від 4 грудня (17 листопада) 1917 р., присвяченому відклику депутатів з рад, зазначалося, що вибори мають відбуватися «на сурових основах пропорціональної системи виборів»[90]. У радянській Україні на початку 1919 р. на відміну від радянської Росії зберігалася реальна багатопартійність. Але від пропорційної системи, яка згідно зі згаданим декретом, є «більш демократичною, ніж мажоритарна»[91], більшовики відмовилися, оскільки тоді значно б збільшилася частка інших партій на III Всеукраїнському з'їзді рад. У результаті через фактичну відсутність виборів у сільській місцевості, позбавлення значної частини населення виборчих прав і мажоритарний принцип делегування депутатів від низових рад члени КП(б)У становили абсолютну більшість делегатів III Всеукраїнського з'їзду рад – 1435 із загальної кількості 1787 депутатів. Другими за кількістю стали українські соціалісти-революціонери (боротьбисти) – 150 депутатів[92].

Отже, більшовикам вдалося досягти абсолютної переваги на III Всеукраїнському з'їзді рад, що давало їм формальні підстави мало зважати на позицію боротьбистів чи українських лівих есерів. Але насправді склад депутатів з'їзду не відображав волю навіть найбіднішого селянства, а про все українське суспільство годі й і казати. Система сконструйованої більшовиками місцевої влади з її завданням беззастережно виконувати накази Кремля виявилася занадто далекою від народу. В Україні розгорнувся широкий повстанський рух, який досить часто проходив під радянськими гаслами. Адже сама по собі радянська влада в її чистому вигляді, що начебто передбачав справжню підконтрольність і підзвітність влади виборцям, подобалася широким верствам суспільства. Керівництво КП(б)У з усіх сил намагалося залишити за собою «радянський бренд». У резолюції пленуму ЦК КП(б)У, що відбувся на початку квітня 1919 р., визнавалося: «В настоящий момент кулацкая контрреволюция проводит злостную демагогическую политику механического соединения контрреволюционных лозунгов с Советскими, прикрывая свою кулацкую погромно шовинистическую сущность большевистской фразеологией: мы украинские большевики, "мы за власть Советов, но против жидов, за самостийную Украину"»[93].

Щоб ліквідувати вказану небезпеку, керівництво РНК УСРР було змушене йти на формальні поступки основній українській партії, яка мала прорадянські симпатії – боротьбистам. На залученні їх до влади, усвідомивши відірваність КП(б)У від українського суспільства, наполягав особисто В.Ленін. Раковський наприкінці квітня 1919 р. так сповіщав ЦК РКП(б) про виконання цієї вимоги: «Предложение принято со следующей формулировкой: "В виду того, что за время последних контрреволюционных выступлений украинские социалисты-революционеры выдержали вполне определенную линию – пролетарской диктатуры, ЦК партии находит возможным их вхождение в Правительство"»[94]. Основним результатом стало введення 12 травня 1919 р. трьох боротьбистів до складу РНК УСРР. Михайло Лебединець очолив наркомат юстиції, Микола Литвиненко – фінансів, Гнат Михайличенко – освіти. Заступником голови Української ради народного господарства став Корній Тараненко. Боротьбистам також було віддано посади заступників народних комісарів внутрішніх справ, продовольчих справ[95].

Антисемітські гасла повстанського руху змусили більшовиків замислитись над ще однією складовою державного управління – національним складом управлінських кадрів радянської влади. 30 травня на засіданні політбюро ЦК КП(б)У за пропозицією

А.Бубнова було ухвалено рішення про заміну на радянських посадах євреїв неєвреями[96]. Проти такого рішення протестував Г.Пятаков, який заявив: «Піддатися паніці і зробити з факту наростання [антиєврейських настроїв] архі-опортуністичний і безумовно неправильний висновок про необхідність усунути з радянських посад євреїв, або, в крайньому разі усунути якомога більше, означає лише сприяти тому процесові, про який я говорив вище. Селянин має працювати разом з євреєм і переконатися, що не всі євреї спекулянти»[97]. За вимогою Пятакова політбюро ЦК КП(б)У затримало виконання цього рішення до з'ясування в ЦК РКП(б)[98]. Але події і надалі розвивалися не на користь більшовиків.

Небажання замінювати євреїв на радянських посадах мало ще одну вагому причину. В умовах антиселянської політики та недовіри більшовицького керівництва до представників українських прорадянських партій знайти потрібну кількість людей з «неєврейськими» прізвищами було важко. Компартійно-радянське керівництво України зразка 1919 р. негативно ставилося до представників будь-яких інших політичних сил та навіть й у думках своїх боялося допустити існування «українськості» у власному середовищі. Ситуацію чітко охарактеризував один з керівників федералістської течії в КП(б)У Павло Попов: «Старим вождям, вождям, які тілом та душею пов'язані з Росією, доводиться поступитися місцем новим, яких стихійно виносить наверх революційна українська маса. Але старі вожді за інерцією не довіряють українцям, дивляться на них як на соціал-патріотів, знаючи в минулому лише українських націоналістів»[99].

Підтвердженням такого бачення проблеми компартійним керівництвом України стали рішення засідання ЦК КП(б)У, яке відбулося 2 грудня 1919 р., напередодні Всеросійської партійної конференції та вже після того, як українське питання розглянув пленум ЦК РКП(б). На цьому українському засіданні були присутні члени ЦК КП(б)У Яків Дробніс, Андрій Бубнов, Рафаїл Фарбман, Володимир Затонський, Станіслав Косіор, а також впливові діячів КП(б)У Михайло Богуславський, Дмитро Мануїльський, Георгій Лапчинський та Яків Яковлєв (Епштейн). Вони вирішили створити Всеукраїнський ревком у складі п'яти осіб: В.Затонський, Д.Мануїльський, Х.Раковський (голова), Леонід Серебряков і Климент Ворошилов[100]. Петровський мав брати участь у роботі ревкому як голова ВУЦВК. Було також ухвалено рішення «боротьбистів та борьбистів в ревком не включати»[101].

Така позиція керівників КП(б)У не задовольняла Кремль, який цілком обґрунтовано остерігався повторення ситуації 1919 р. Демонстративне нехтування національною складовою управлінських кадрів в Україні та відверте ігнорування національно-культурних і соціальних потреб українського селянства мало сумні для більшовиків наслідки, і після перемоги над Денікіним Кремль слідкував, щоб ситуація не повторилася. Тому більшовицьке керівництво ініціювало зміни у рішенні компартійного керівництва України. 11 грудня 1919 р. було створено Всеукраїнський революційний комітет на інших, ніж це планувалося на засіданні від 2 грудня 1919 р., засадах. До його складу увійшли Г.Петровський, В.Затонський, Д.Мануїльський, «один представник українських комуністів (боротьбистів) і один представник українських лівих соціалістів-революціонерів меншості (борбистів)»[102]. Ними стали відповідно Корній Тараненко, якого в січні 1920 р. замінив Григорій Гринько, та В.Качинський, якого незабаром заступив Євген Терлецький. Тобто всі члени Всеукрревкому були вихідцям з України.

Всеукрревком створювався як вищий орган влади в Україні. Нетривалість його існування вказує на політичний, а не управлінський характер цього органу. Більшовикам після втрати ними авторитету в Україні було важливо продемонструвати спільність дій з іншими партіями, що стояли на радянській чи комуністичній платформі. Щоб долучити до Всеукрревкому боротьбистів, були вжиті чималі зусилля. Основною перепоною стало питання про об'єднані (з РСФРР) наркомати. На спільному засіданні керівництва КП(б)У та УКП(б), що відбулося на початку грудня 1919 р., Григорій Гринько наголосив, що боротьбисти «для більш повного і планомірного використання матеріальних ресурсів України та в інтересах комуністичної революції наполягають на самостійному економічному центрі (Укрраднаргосп) і на створенні військового центру, який, не порушуючи єдності оперативних завдань і командування, тільки й зможе забезпечити комплектування армії»[103].

Раковський відповів, що ревком не може скасовувати чинне рішення ВУЦВК про об'єднання цих наркоматів. Але водночас він заявив: «Ми ніколи не вирішували наперед форм об'єднання і вони можуть бути виправлені та доповнені»[104]. На пряме питання Григорія Гринька, чи це має об'єднання «тимчасове значення, до скликання Всеукраїнського з'їзду рад?» Х.Раковський відповів «так»[105]. Врешті, хоча й не відразу, а лише 17 грудня 1919 р., домовленості було досягнуто і боротьбисти приєдналися до більшовиків у Всеукрревкомі. Це вплинуло на риторику рішень цього керівного органу: у його деклараціях та постановах Україна не раз називалася незалежною державою. Періодично підкреслювалося, що форми існування України мають вибрати українські робітники і селяни. Приміром, в резолюції Всеукрревкому про військову політику після твердження про те, що об'єднання військових сил жодною мірою не применшує «державну самостійність Української республіки», було навіть наголошено: «Радянська Україна зберігає, звичайно, цілковиту можливість перерішити це питання (тобто відмовитися від об'єднання військових сил. – *Авт.*) на з'їзді Рад[106]».

Але декларативні обіцянки були нездійсненні. Незважаючи на ззовні більш українізовану форму, радянська (більшовицька) влада на початку 1920 р. знову не була виборною. Тому в перші місяці 1920 р. основною формою державної служби на місцевому рівні знову, як і в 1919 р., стало членство в ревкомах. За затвердженим 23 жовтня 1919 р. ВЦВК РСФРР статутом «Про Революційні Комітети» (Ревкоми), вони утворювалися «для упертої оборони від ворога та втримування революційного ладу: 1) в місцевостях, визволених з-під ворога, 2) у прифронтовій смузі; і 3) в тилу»[107]. Ситуація в Україні в різних її регіонах підпадала під один з цих трьох випадків. Водночас, за зауваженням Оксани Ганжі, «влада, намагаючись приховати призначенський характер ревкомів, пішла на деяку їх виборність. Але, по-перше, це стосувалося виключно низових ревкомів, а, по-друге, ці вибори затверджувалися лише у тих випадках, коли склад ревкомів відповідав розрахункам режиму. Там же, де більшовики не були впевнені в результатах виборів, ревкоми призначалися»[108]. Реально виборча система на селі почала існувати лише з утвердженням додаткової контрольної сили – комітетів незаможних селян. У першій половині 1920 р. можна було говорити про щось схоже на вибори лише у випадку з формально вищим органом влади України – Всеукраїнським з'їздом рад. Потреба збереження формальної виборності цього органу була зрозуміла усім – саме він навесні 1920-го мав узаконити радянську владу на території України та закріпити панування більшовиків.

З другої половини 1921 р., тобто з початком нової економічної політики, змінилися вимоги щодо форми та змісту радянської державності: суто економічні мотиви відігравали дедалі важливішу роль. Насамперед це виявилося у кризі взаємин між керівництвом УСРР та РСФРР. Українські урядовці в умовах відмови від жорсткого бюрократичного централізму доби воєнного комунізму намагалися добитися більших повноважень, а в Кремлі побоювалися, що їхнє надання може призвести до відокремлення України. Відтак виник конфлікт між компартійним центром та харківським субцентром радянської влади, розв'язанням якого й стало утворення СРСР.

Нова економічна політика вимагала економії коштів. Тому одним з перших кроків влади стало скорочення державного апарату на всіх рівнях. Для цього, за російським зразком, 23 листопада 1921 р. навіть було створено комісію ВУЦВК з перегляду установ УСРР. Метою її роботи було визначення тих установ або їхніх частин, які можна було б скоротити «без крайньої шкоди для держави». Ставилося завдання «якомога більше скоротити сферу застосування невиробничої праці, яка винагороджується державою і цим збільшити ресурси для промисловості»[109]. Діяльність комісії поширювалася як на центральні, так і на місцеві установи. Вона була ліквідована 19 липня 1922 р., але навіть у постанові про її ліквідацію від ідеї економії коштів не відмовлялися: ВУЦВК запропонував Раднаркому до 1 вересня надати план зі скорочення штатів у всіх наркоматах[110].

Поступово управлінська вертикаль стабілізувалася і потребувала вже не радикальних змін, а лише корекції. Окремою постановою президії ВУЦВК від 30 березня 1921 р. «з метою здійсненню основної думки конституції УСРР про широке притягнення працюючих мас до державного управління» було затверджено рішення про проведення виборів місцевих рад та з'їздів один раз у шість місяців[111]. Утім, така періодичність скликання з'їдів рад не була новою: згідно з ухвалою ВУЦВК від 26 травня 1920 р., волосні виконавчі комітети обиралися строком на 6 місяців[112], а обиралися вони на з'їздах. До того ж періодичність місцевих з'їздів рад (волосних, повітових, губернських) була, як правило, однаковою. То ж постанова президії ВУЦВК від 30 березня 1921 р. лише формалізувала чинну практику і надала їй обов'язковості. Про подальшу стабілізацію управління свідчила ухвала ВУЦВК від 8 березня 1922 р. про чергове збільшення терміну роботи місцевих рад: «перевибори сільських, селищних, містечкових та міських рад», як і з'їзди рад усіх рівнів проводилися тепер один раз у рік[113]. Загальний принцип формування управлінської вертикалі не змінився. Вищим органом місцевої (волосної, повітової, губернської) та центральної (всеукраїнської) влади залишався відповідний з'їзд депутатів. У періодами між з'їздами рад вищим органом влади на місцях та в центрі проголошувалися виконавчі комітети, обрані зі складу делегатів з'їзду[114].

Стабілізація управлінської вертикалі зовсім не означала опанування більшовиками села. Показовою була ситуація з виборчим правом: кількість «позбавленців» не зменшилася, а збільшилася. Усвідомлюючи, що з початком непу більше можливостей отримують економічно активні прошарки населення, зокрема і та частина селянства, що зі зброєю в руках боролася проти більшовиків за часів воєнного комунізму, Центрвиборчком напередодні виборів 1922 р. видав нову інструкцію. В ній наголошувалося на забороні обирати та бути обраними до складу рад тих осіб, хто «своїми діями зганьбив себе по відношенню до революції та Радянської влади, незалежно від того,

що вони не підпадають під жодну категорію осіб, безумовно позбавлених виборчих прав згідно Конституції УСРР»[115].

Та навіть якщо участь селянина у повстанському русі не була доведеною чи навіть він воював у лавах Червоної армії, він однаково міг бути позбавленим виборчого права, якщо сприйняв дозволену непом економічну свободу як керівництво до дії. 26 жовтня 1921 р. ВУЦВК видав спеціальну постанову, у якій наголошувалося, що виборчим правом не користуються ті категорії населення, які зазначені в Конституції. Окремо підкреслювалося: «Не користуються виборчим правом всі ті категорії громадян, які раніше хоча й користувалися виборчим правом, але тепер зайняті промислами, які позбавляють участі у виборах згідно ст. 21 Конституції УСРР (торговці, орендатори і т. ін., в тому числі й селяни, котрі займаються торгівлею як промислом)»[116]. Наголошувалося, що не мають виборчих прав ті селяни та кустарі, які використовують найману працю. Тобто ті особи, які завдяки своїй праці та організаторським здібностям висунулися в перші ряди тих, хто відроджували економіку країни, але були матеріально незалежні від держави, й надалі не мали виборчих прав. Самодостатня, незалежна від держави людина була чужою радянській владі, навіть якщо цю самодостатність вона набула завдяки революції.

6. Центральні органи влади

Функції центральної влади в УСРР та основні її органи були прописані в Конституції УСРР 1919 р. І хоча форма радянської державності не відображала її зміст, однаково слід звернутися спочатку до Основного Закону. Згідно зі ст. 6 Конституції, компетенції центральної радянської влади в УСРР підлягали: «а) затвердження, зміна та доповнення до Конституції; б) встановлення та зміна кордонів республіки; в) зносини з чужоземними державами, зокрема, об'ява війни та укладення миру; г) встановлення основ організації збройних сил; ґ) загальне керування внутрішньою політикою; д) цивільне, карне та процесуальне законодавство; е) встановлення засад соціялістичного будівництва в царині народнього господарства; є) завідування грошовою системою та організація фінансового господарства республіки; ж) державний контроль за діяльністю радянської влади, зокрема, над правильністю, правомірністю і доцільністю грошових витрат»[117].

Центральними органами влади УСРР, згідно зі ст. 7 Основного Закону, проголошувалися: «а) Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів; б) Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад; в) Рада народних комісарів». Така зовнішня конструкція побудованої за російським зразком української радянської державності була досить привабливою. Однак у Конституції 1919 р. жодним словом не згадувалося про керівну роль комуністичної партії. Залишилася поза увагою й наділена надзвичайними владними повноваженнями система державної безпеки, яка протягом 1918–1923 рр. тричі змінювала свою назву. Не могли бути зазначеними і ті центральні управлінські органи, що виникли під час збройного опанування України та у період мирного будівництва. Ці реальні органи влади теж заслуговують на увагу.

Всеукраїнський з'їзд рад. У ст. 10 Конституції УСРР 1919 р. говорилося: «З'їзд рад є вища влада Української радянської соціялістичної республіки; в період між двома з'їздами така влада є Всеукраїнський центральний виконавчий комітет»[118]. Найважливіші рішення, що входили до спільної компетенції ВУЦВК і з'їзду, мав право ухвалювати ВУЦВК, але із затвердженням на Всеукраїнському з'їзді рад. До виняткової компетенції з'їзду належали лише «затвердження, зміна та доповнення до Конституції»[119], а також за наявності часу та можливості для скликання з'їзду «питання про оголошення війни й укладення миру»[120].

Оскільки саме з делегатів Всеукраїнського з'їзду рад вибирався ВУВЦК, важливо простежити механізм обрання на з'їзд. Делегатів обирали зі складу депутатів низових рад на з'їздах рад нижчого рівня. На відміну від ситуації з місцевими органами влади вибори вищого органу влади УСРР справді проводилися протягом усього досліджуваного періоду, в тому числі й у 1919 р. та 1920 р. Однак у добу воєнного комунізму з кожним роком обмежувалася можливість вибору. На зміні принципів вибору делегатів до складу Всеукраїнського з'їзду рад протягом 1918–1919 рр. ми вже наголошували. Але в 1920 р. компартійна влада в обмеженнях вибору пішла ще далі.

Здавалося б, більш ліберальна національна політика та лояльне ставлення до зрівняльного розподілу землі на селі мали забезпечити в 1920 р. більшовикам повний контроль за роботою з'їзду навіть за чинних в 1919 р. норм делегування. Тим більше, що колишні основні конкуренти – боротьбисти – вже ввійшли до складу КП(б)У. Але Кремль, незважаючи на зміну політики, на всі перестороги у вигляді ревкомів та обмеження виборчих прав, відверто побоювався за результат і не довіряв українському селу. Причина проста – компартія не мала там значного впливу і її керманичі це добре розуміли. У резолюції IV конференції КП(б)У, ухваленій 20 березня 1920 р., зазначалося: «На селі пролетарські маси та трудове селянство знаходяться ще не лише під фактичною, а й під моральною диктатурою куркуля, у сільські Ради часто потрапляють справжні вороги Радянської влади… Багато Рад, які наповнені куркулями та спекулянтами, були опорою отаманщини або в крайньому випадку пасивно ставилися до завдань, які їм надавала центральна влада»[121].

Що можливість небезпечних для Кремля рішень існує, стало зрозуміло після ухвалення IV конференцією КП(б)У низки непогоджених з більшовицьким центром резолюцій. Але там це швидко залагодили – змінили керівництво КП(б)У. Цього не можна було робити в радянській вертикалі влади. Тому 6 квітня 1920 р. президія ВУЦВК ухвалила нові норми представництва. Від військових частин та установ, у яких вихідці з України становили меншість та які організаційно підпорядковувалися безпосередньо центру, обирався один депутат від однієї тисячі червоноармійців. До таких установ належали не лише частини діючої армії, а й «установи і заклади армії та фронту, запасні частини армії та фронту, тилові частини, частини місцевого гарнізону». Від міського населення, в тому числі й фабрично-заводських селищ, обирався один делегат від 10 тис., а від сільського – один від 50 тис.[122] За дорученням IV Всеукраїнського з'їзду рад щойно обраний ВУЦВК 26 травня 1920 р. затвердив ці норми[123].

Держава, що називала себе «робітничо-селянською», насправді виявила себе відверто «антиселянською». Бачимо, що норми представництва селян були зменшені уп'ятеро. Отже, вибираючи депутатів на Всеукраїнський з'їзд рад (а з усталенням більшовицької влади справді стало можливим говорити про вибори делегатів, а не

їхнє призначення), селяни мали вп'ятеро менше прав, аніж робітники, і в п'ятдесят разів – аніж червоноармійці. Про велику кількість «відсіяних» людей, «позбавленців» годі й казати. Тобто навіть формально влада була не «робітничо-селянською» і навіть не «робітничою», а «червоноармійською». Відтак селяни, які становили близько 80% населення, фактично не мали свого представництва на з'їзді. З 811 делегатів IV Всеукраїнського з'їзду рад з ухвальним голосом 214 становили червоноармійці. Від губерній (за тогочасним адмінподілом у напрямі зменшення) кількість делегатів була такою: Донецька губернія – 190, Харківська – 90, Полтавська – 71, Київська – 63, Дніпропетровська (Катеринославська) – 59, Чернігівська – 57, Одеська – 50, Миколаївська – 30, Подільська – 4, Волинська – 4.

Починаючи з V Всеукраїнського з'їзду рад частина чиновників республіканського масштабу офіційно обиралися делегатами на з'їзд від «центральних установ». Розподіл делегатів цього з'їзду за територіальною ознакою був таким: від Червоної армії – 215, центральні установи – 58, Харківська – 128, Донецька губернія – 108, Полтавська – 75, Київська – 61, Кременчуцька – 56, Подільська – 54, Катеринославська – 53, Миколаївська – 53, Одеська – 52, Чернігівська – 44, Олександрівська губернія – 31. Волинська – 21[124].

Навіть під час виборів депутатів на V Всеукраїнський з'їзд рад, які відбулися на початку 1921 р., говорити власне про вибори не було змоги не лише внаслідок нерівноправного представництва, а й через відсутність багатьох місцевих рад як таких. Так, нарком внутрішніх справ Володимир Антонов у виступі на з'їзді визнавав: «Перед початком виборчої кампанії на Всеукраїнський з'їзд ми мали таке співвідношення: 7 губревкомів, тобто 58% усіх губернських організацій, і 5 губвиконкомів, тобто 42%. Повітових ревкомів – 46, а повітових виконкомів – 51, волревкомів – 1131, а волвиконкомів – 651»[125].

Конституція УСРР передбачала, що Всеукраїнський з'їзд рад мав скликатися не менше двох разів на рік, а за пропозицією ВУВЦК і частіше[126]. Але до утворення СРСР ця норма не виконувалася: лише в 1921 р. Всеукраїнські з'їзди рад скликалися двічі, та й то перерва між ними була більша за 9 місяців. Наступного року президія ВУЦВК з метою «спрощення радянського апарату, економії сил та засобів і у згоді з постановою IX Всеросійського з'їзду рад» ухвалила рішення про скликання з'їздів рад усіх рівнів, у тому числі й Всеукраїнського, один раз на рік[127]. Тобто фактично привела законодавство у відповідність до наявних реалій.

Кількість делегатів з ухвальним голосом на Всеукраїнських з'їздах рад з 1920 р. теж усталилася. Якщо на III з'їзді рад (березень 1919) було 1719 делегатів з ухвальним голосом, то на IV (травень 1920) – 811, на V (лютий – березень 1921) – 846, VI (грудень 1921) – 820, VII (грудень 1920) – 785. Зрозуміло, що така кількість делегатів не могла працювати подовгу і ухвалювала лише найважливіші рішення. Одним із основних функцій з'їзду було визначення кількості та формування особистого складу ВУЦВК, який і був формально вищим органом радянської влади у період між з'їздами.

ВУЦВК. Беззмінним головою ВУЦВК з часу його утворення у 1919 р. був більшовик з дореволюційним стажем Григорій Петровський. III Всеукраїнський з'їзд рад (березень 1919) обрав 90 членів ВУЦВК і 27 кандидатів, IV з'їзд (травень 1920) – відповідно 82 і 44, V з'їзд (лютий-березень 1921) – 155 і 55, VI з'їзд (грудень 1921) – 208

і 62, VII (грудень 1922) – 200 і 50[128]. Як бачимо, кількісний склад не був сталим і мав тенденцію до збільшення. Радянська історіографія трактувала це як лінію «на розширення складу ВУЦВК шляхом обрання його членами і кандидатами робітників, селян, представників трудової інтелігенції, працівників місцевих установ»[129].

З часу відновлення діяльності у 1920 р. ВУЦВК працював у сесійному режимі. За постановою IV Всеукраїнського з'їзду рад, підтвердженою V з'їздом, сесійні засідання мали відбуватися один раз на два місяці[130]. За Конституцією УСРР разом із Всеукраїнським з'їздом рад ВУЦВК визначав загальний напрямок діяльності робітничеселянського уряду і всіх органів радянської влади в країні»[131]. До виняткової компетенції ВУЦВК належали: «обирання і усунення народних комісарів та голови Ради народних комісарів, розподіл центральних прибутків і зборів між центральною та місцевою владою, а також розв'язання питань, зазначених в п. 19 Конституції»[132]. В ст. 19 ішлося про те, що ВУЦВК визначає «строк і порядок обирання місцевих органів радянської влади, норму представництва і загальні установки щодо внутрішньої організації цих органів, розмежування компетенції і влади між ними рівно як розмежування таких між ними і органами центральної радянської влади»[133].

На V Всеукраїнському з'їзді рад формальні повноваження ВУЦВК були уточнені та розширені. На ВУЦВК покладалося більше контрольних і наглядових повноважень. Зокрема, було вирішено «збільшити контроль УкрЦВК над працею відомств та місцевих рад, в напрямку чого регулярно ставити на сесію УкрЦВК відчити Народних Комісаріатів після попереднього їх обслідування спеціальними комісіями УкрЦВК, а також відчити окремих губвиконкомів»[134]. Було також наголошено, що усі декрети, «що торкаються встановлення загальних норм політичного та економічного життя, а також всі декрети, що роблять основну (тобто вносять вагомі зміни. – *Авт.*) зміну існуючої практики державних органів обов'язково розглядаються УкрЦВК». Підкреслювалося, що проекти такого роду декретів мають подаватися не пізніше як за два тижні до сесії[135]. Все це свідчило, що ВУЦВК був вищим органом радянської влади в УСРР і повинен був реально впливати на долю української радянської держави.

Члени ВУЦВК мали великий обсяг прав і повноважень. Згідно з ухваленим після V Всеукраїнського з'їзду рад (25 лютого – 3 березня 1921 р.) положенням про ВУЦВК, кандидатів і членів ВУЦВК не можна було обшукувати, заарештовувати та піддавати суду без згоди ВУЦВК. Вони користувалися правом дорадчого голосу в будь-яких місцевих органах радянської влади та мали право вільного проходу в усі установи. Їм мали надаватися всі відомості за їхньою вимогою, крім таємних даних ВУНК (український варіант абревіатури ВУЧК) і військового відомства[136]. Водночас до їхньої роботи ставились і досить жорсткі вимоги. Так, ті члени ВУЦВК, які пропускали тричі підряд засідання ВУЦВК без поважної причини, вважалися такими, що вибули. Не можна було також відмовлятися від доручень президії ВУЦВК. Цікаво, що у положенні спеціально наголошувалося, що кожен член ВУЦВК отримує заробітну плату «за рахунок ВУЦВК. Отримання додаткового жалування забороняється»[137]. Усі рішення ВУЦВК ухвалювалися простою більшістю голосів, а для кворуму було достатньо 50 членів (за загальної кількості 155). Такий підхід до ухвалення рішень можна пояснити зайнятістю членів ВУЦВК на іншій роботі, у тому числі в іншому органі центральної влади в України – Раді народних комісарів, який формально обирався з членів ВУЦВК.

Президія ВУЦВК. У Конституції УСРР нічого не говорилося про президію ВУЦВК. Але 14 березня 1919 р. вона була створена явочним порядком. До першого її складу входило п'ять осіб: Григорій Петровський (голова), Володимир Затонський, Климент Ворошилов, Станіслав Косіор та Олександр Хмельницький. Цікаво, що питань щодо законності діяльності президії ВУЦВК не виникало. Мало того, до усвідомлення її легітимності у верхівці УСРР так звикли, що навіть в офіційних постановах траплялися посилання на її конституційність.

Приміром, після відновлення наприкінці лютого 1920 р. діяльності президії ВУЦВК в одній із перших її постанов, яка стосувалася призначення виборів, цей орган фактично приписав собі повноваження ВУЦВК. Постанова починалася такими словами: «У відповідності до ст. 9 Конституції УСРР, згідно якої загальне керівництво виборами до рад та встановлення порядку обрання на Всеукраїнський З'їзд Рад – покладається на Президію Всеукраїнського ЦВК…»[138]. Нагадаймо, що ст. 9. дослівно звучала так: «Порядок вибору на з'їзд рад встановлює Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад»[139]. Звідси припущення: Г.Петровський, який підписав цю постанову, елементарно не знав Основного Закону своєї країни.

Законодавчу прогалину було ліквідовано у травні 1920 р. За рішенням IV з'їзду рад 26 травня 1920 р. ВУЦВК ухвалив спеціальне положення про президію ВУЦВК. Згідно з цим документом, президія ВУЦВК не лише керувала роботою сесій ВУЦВК і готувала проекти законів для ухвалення, а й наглядала за виконанням постанов ВУЦВК, провадила зносини від імені ВУЦВК і була керівним центром «для інструктування всієї роботи в центрі і на місцях». Крім того, «між засіданнями Всеукраїнського ЦВК має право затверджувати постанови Ради народних комісарів, а також припиняти її постанови, передаючи їх на розгляд найближчого пленуму ВУЦВК»[140]. Цим самим фактично визнавалося, що президія ВУЦВК ставала вищою владою в УСРР, але формально такого визначення ні на IV, ні на V Всеукраїнському з'їздах рад дано не було.

Постановою V Всеукраїнського з'їзду рад функції президії ВУЦВК було розширено. Зокрема, йшлося вже про право президії не припиняти, а скасовувати рішення РНК УСРР, розв'язувати конфліктні питання між різними гілками центральної виконавчої влади. До президії ВУЦВК передавалися питання адміністративно-господарського поділу та підготовки до сесій ВУЦВК та з'їздів рад[141]. Взагалі право на скасування постанов нижчих інстанцій було загальним правилом у взаєминах між різними гілками влади.

Підвищенню ролі президії ВУЦВК сприяло ухвалення Робітничо-селянського договору між УСРР та РСФРР від 28 грудня 1920 р. У його преамбулі наголошувалося на визнанні незалежності і суверенності обох сторін. При ратифікації договору V Всеукраїнським з'їздом рад було вказано на необхідність «приступити негайно в згоді з Всеросійським Центральним Виконавчим Комітетом до розвитку тих пунктів договору, які торкаються відношень поміж Українським та Російським ЦВК»[142]. Українське керівництво сприйняло цей договір як надання УСРР певного обсягу державних повноважень і почало діяти у цьому напрямі. У постанові ВУЦВК від 30 березня 1921 р. наголошувалося: «Отримувані розпорядження з РСФРР, не підтверджені органами центральної влади України, не є законними і становлять лише інформаційний матеріал»[143]. 24 вересня 1921 р. побачила світ ще одна подібна постанова ВУЦВК, в якій розписувався порядок надання на території УСРР чинності рішенням ВЦВК РСФРР –

формально вищого (у період між з'їздами рад) органу влади РСФРР: «Встановити, що постанови ВЦВК РСФРР, що реєструються для поширення на Україну, до затвердження їх ВУЦВК мають проходити через Малий та Великий Раднарком УСРР»[144]. Після ухвалення таких постанов значення президії ВУЦВК як вищого органу центральної влади в Україні автоматично зростало, адже ВУЦВК працював у сесійному режимі, і тому відповідальність за впровадження нових законів цілковито лягала на постійну діючу президію ВУЦВК. Періодичність засідань самої президії ВУЦВК, згідно з положенням про ВУЦВК від 23 березня 1921 р., була такою: її чергові засідання відбувалися щосереди, а екстрені могли бути скликані у будь-який час головою або секретарем ВУЦВК[145].

Розширення повноважень президії ВУЦВК, що у правовому полі формувалося постфактум, визначило висновок українського науковця О.Мироненка про те, що в УСРР, з потурання Всеукраїнських з'їздів рад, ліквідовувалася багатопартійність та встановилося фактичне «всевладдя ВУЦВК, а згодом і його Президії»[146]. Така теза мала б підстави лише у тому разі, якби аналіз ситуації можна було б обмежувати формальною стороною і за початкову точку відліку взяти березень 1919 р. Справді, відтоді вищим органом влади у період між з'їздами формально був ВУЦВК і саме він чи то навіть його президія встановлювали або затверджували ті обмеження та пропорції у виборах до рад, про які йшлося вище. Подібні рішення у тій же Росії виносилось вищим органом влади – IX Всеросійським з'їздом рад.

У разі, якби УСРР була відгороджена від збройних і кадрових впливів більшовицької Росії, було б доречно вказувати на «всевладдя ВУЦВК». Однак «радянська влада», особливо на місцях, як ми вже розглянули вище, не була власне «владою рад». Фактично, враховуючи дискримінаційні норми представництва та велику кількість позбавленців, населення не обирало делегатів до вищого органу влади. Їх призначало керівництво УСРР, яке з 24 січня 1919 р. очолив Х.Раковський. Місце та значення очолюваного ним уряду він охарактеризував так: «Временное рабоче-крестьянское правительство Украины создано по постановлению ЦК РКП, является его органом и проводит все распоряжения и приказы ЦК РКП безусловно»[147]. Тобто всевладдя існувало, але не ВУЦВК, а ЦК РКП(б). Але про центральні органи компартійного керівництва трохи згодом. Варто звернути увагу ще на один орган центральної влади радянської України – Раду Народних Комісарів УСРР (РНК УСРР).

Рада Народних Комісарів. Центром оперативного управління радянською Україною була Рада Народних Комісарів, яку з часу її утворення і до кінця досліджуваного періоду (липень 1923 р.) очолював Християн Раковський. У Конституції УСРР 1919 р. про повноваження РНК говорилося мало. Крім того, що її було визнано органом центральної влади, було сказано таке: «Рада народних комісарів має право приймати на свій розгляд усі питання й справи, що стосуються до законодавства і загального керування країною, але має право розв'язувати ті чи ті питання або справи лише із загального або спеціального повноваження Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад; за відсутності такого повноваження ухвали Ради народних комісарів подаються на затвердження Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад». Окремо підкреслювалося, що згадані нами вище повноваження Всеукраїнського з'їзду рад та ВУЦВК не могли бути передані на остаточне розв'язання до РНК УСРР[148]. Слід також зазначити, що у ст. 14 наркомати були визначені як «окремі

відділи Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», які здійснювали «завідування окремими галузями керування країною»[149]. Таке визначення наркоматів, незважаючи на наявність у Конституції, не набуло поширення в наступні роки, але в 1919 р. ним користувалися.

В українській Конституції повноваження РНК УСРР не були детально виписані. Але українські урядовці у своїй роботі користувалися російським досвідом. Як свідчить аналіз діяльності створених за російським прикладом українських наркоматів, при кожному народному комісаріаті була створена колегія, склад якої затверджувався Раднаркомом. Подібно до РСФРР народні комісари і члени колегії були відповідальними перед ВУЦВК і РНК УСРР. Повноваження народного комісара при цьому були значними. Зокрема, в ст. 45 Конституції РСФРР підкреслювалося: «Народний комісар має право одноосібно приймати рішення у всіх питаннях, що підлягають віданню відповідного Народного Комісаріату, доводячи про них до відома колегії». Колегія мало право оскаржити рішення свого наркома, але не могла зупинити його[150].

Увесь розділ 8 Конституції РСФРР був присвячений Раднаркому, а ст. 37 прямо наголошувала, що «Раді Народних комісарів належить загальне управління справами Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки»[151]. В українському Основному Законі про це не говорилося. Але, за справедливим зауваженням Б.Бабія, «за всіх умов Раднарком УРСР (так в оригіналі тексту, правильно – УСРР. – *Авт*.) завжди був органом загального державного управління, підзвітним і підконтрольним ВУЦВК (не кажучи вже про Всеукраїнський з'їзд Рад)»[152]. Правота цих слів підтверджується ухвалою ВУЦВК від 14 березня 1919 р.: «Надати Раді Народних Комісарів право вирішувати своєю владою всі питання, що стосуються царини загального управління країною, а також всі питання законодавства, за виключенням перелічених в п. 10 та 11 Конституції (ці пункти проаналізовані вище. – *Авт*.)»[153].

Однак повноважень український Раднарком в УСРР мав значно менше, аніж російський в РСФРР. Головним чином це було пов'язано з фактичною, а після ухвалення рішення від 1 червня 1919 р. про воєнно-політичний союз і формально узаконеною прямою підпорядкованістю ряду наркоматів УСРР Кремлю. Знову-таки на відміну від РСФРР у Конституції УСРР не було визначено навіть приблизного переліку народних комісаріатів (в РСФРР за Конституцією 1918 р. таких було 17[154]).

В Україні питання про створення тих чи інших наркоматів затверджував ВУЦВК. Кількість наркоматів не була сталою, змінювалася і їх підпорядкованість. Чималою мірою їх кількість залежала і від стану взаємин з Кремлем. Так, приміром, на час перейменування Тимчасового робітничо-селянського уряду на РНК УСРР (29 січня 1919 р.) уряд складався з 14 (включно з Радою народного господарства та Революційною військовою радою) наркоматів[155]. Після ухвалення Конституції УСРР 14 березня 1919 р. ВУЦВК затвердив РНК УСРР у складі 17 наркоматів[156]. Після рішення про воєнно-політичний союз кількість наркоматів мала зменшитися. Але це рішення втілювалося повільно. Так, приміром, наркомат фінансів начебто УСРР ліквідовувався, але до кінця це рішення здійснене не було. У діловому листуванні влітку 1919 р. час від часу бачимо підпис «нарком фінансів Литвиненко». Останній такий зафіксований нами підпис датований 8-м серпня 1919 р.[157]. Остаточне рішення про ліквідацію іншого такого наркомату – шляхів сполучення – було ухвалене на засіданні політбюро ЦК КП(б)У 15 серпня 1919 р.[158]. Більш реально говорити про припинення діяльності

радянських і компартійних органів влади УСРР у вересні 1919 р. Отже, для порівняння слід брати кількість наркоматів до ухвалення рішення про воєнно-політичний союз.

Після опанування більшовиками України наприкінці 1919 – на початку 1920 р., коли РНК УСРР ще не існувало як такого і вся повнота влади належала Всеукрревкому, 27 січня 1920 р. була видана спеціальна постанова, якою регулювалися законодавчі акти УСРР. У ній наголошувалося: «В розвиток угоди Всеукраїнського ЦВК від 1 червня 1919 року про об'єднання діяльності обох Республік, надалі до остаточного оформлення взаємовідносин останніх, оголошується: 1. Всі декрети і постанови УСРР, що стосуються органів влади і підвідомчих установ, зв'язаних з вищевказаною угодою (як-то: Військових, ВРНГ, Продовольства, Праці, Шляхів сполучення, Пошти та Телеграфу) анулюються й замінюються декретами РСФРР, що вступають у дію на усій території України з моменту публікації цього і підлягають негайному виконанню»[159]. З цього випливало, що названі галузі мали напряму керуватися з Кремля. Тому цілком закономірно, що після того, як 19 лютого 1920 р. Всеукрревком вирішив саморозпуститися та відновити діяльність президії ВУЦВК та Раднаркому України[160], кількість наркоматів у новоутвореній РНК УСРР відчутно зменшилася. Постановою президії ВУЦВК, що була опублікована 20 лютого 1920 р., створювалося лише сім наркоматів: внутрішніх справ, землеробства, освіти, продовольства, юстиції, соціального забезпечення, охорони здоров'я. До складу РНК УСРР входив також уповноважений Вищої ради народного господарства (ВРНГ) Влас Чубар[161]. Підкреслимо таку деталь: Рада народних комісарів складалася саме з 8 осіб (Християн Раковський був одночасно головою і наркомом внутрішніх справ).

До IV Всеукраїнського з'їзду рад, який відбувся у травні, кількість наркоматів збільшилася. 21 березня 1920 р. у «Вістях ВУЦВК» було опубліковано рішення президії ВУЦВК про створення наркомату зовнішніх справ, яке очолив знову таки Християн Раковський (на початку травня посаду наркома внутрішніх справ обійняв Володимир Антонов)[162]. Причина утворення нового наркомату була суто зовнішня – «з огляду на те, що УСРР вступає в переговори із закордонними державами»[163].

З'їзд рад фактично підтримав таку неповноту українського Раднаркому. У резолюції «Про державні взаємини між РСФРР та УСРР» наголошувалося: «IV Всеукраїнський з'їзд рад, стверджуючи умову між Центральними виконавчими комітетами УСРР про об'єднання комісаріатів військового, фінансового, залізничного, народного господарства, пошт і телеграфів та праці (усього 7 комісаріатів. – *Авт.*), – доручає наступному Центральному виконавчому комітетові провадити і надалі ту саму політику найщільнішого зближення»[164]. У резолюції було також зазначено, що «УСРР, зберігаючи свою самостійну державну конституцію, є член Всеросійської соціалістичної федеративної радянської республіки»[165]. Пізніше зовнішні та внутрішні обставини зумовили надання Україні та її центральному управлінському органу – РНК УСРР більших повноважень. Але в 1920 р., в розпал політики воєнного комунізму та під час ще не закінченої боротьби проти Польщі і білогвардійських військ Врангеля, про це не йшлося.

Більш-менш визначеного статусу об'єднані комісаріати набули після укладення 28 грудня 1920 р. «Союзного Робітниче-Селянського договору» між РСФРР та УСРР. У цьому документі, зокрема, зазначалося, що об'єднані наркомати «мають в Раді Народних Комісарів УСРР своїх Уповноважених, затверджуваних Українським ЦВК та з'їздом Рад»[166]. 25 січня 1921 р. Рада Народних Комісарів окремою постановою за-

твердила положення «Про уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР». У ній зазначалося офіційна назва таких урядовців («Уповноважений (такого-то) Комісаріату РСФРР при Раді Народних Комісарів УСРР») і зазначалося, що вони входять до РНК УСРР на правах народних комісарів. Уповноважені мали керуватись у своїй діяльності декретами і постановами центральних органів влади РСФРР та УСРР і мали подвійну підлеглість – перед відповідним наркомами РСФРР і перед «органами Центральної Радянської влади УСРР (Конституція УСРР, ст. 7»[167]. Як і наркоми, уповноважені мали свої центральні установи в України, які називалися так: «Управління Уповноваженого (такого-то) Комісаріату РСФРР при Раді Народніх Комісарів УСРР (далі уповнаркомат. – *Авт.*)»[168]. Декрети і постанови по таких комісаріатах набували чинності з моменту їх публікації в «Вістях ВУЦВК». Отже, можна зробити висновок, що Уповноважені стали «майже наркомами» УСРР, і вже не можна було сказати, що вони виконують лише волю центра.

У результаті таких змін 8 травня 1921 р. друга сесія ВУЦВК 5-го скликання затвердила новий склад Раднаркому УСРР, до якого ввійшло дев'ять необ'єднаних наркоматів, Українська рада народного господарства (на правах уповнаркомату), шість уповнаркоматів, ВУЧК, Укрстатбюро та Український центр по евакуації[169]. Всього – 19. Надалі відчутних змін не відбувалося. Раднарком УСРР з початком непу став більш впливовим, ніж у добу воєнного комунізму. Причина проста – він перебирав на себе повноваження інших установ, існування яких не було прописане в Конституції.

Наявність інших, крім описаних в Конституції, але не менш впливових від них органів центральної влади в УСРР визнавалася і в радянській історіографії. Приміром, Б.Бабій зазначав, що «в період громадянської війни поряд з Раднаркомом величезну роль у повсякденному житті відігравала Рада праці та Оборони (РПО). В силу потреб, які викликалися напруженими умовами війни, РПО нерідко виступала також як законодавчий орган»[170]. Та РПО була державним органом РСФРР. Її аналогом в Україні Б.Бабій називає посталу у вересні 1921 р. Українську економічну раду (УЕР). Однак він не вказував той аналог, який існував до вересня 1921 р. В Україні подібні до РПО функції з лютого 1920 р. виконувала Українська рада трудової армії (Укррадтрударм). Її повноваження слід розглянути окремо.

Економічний центр: Укррадтрударм та УЕР. Після перемоги над денікінськими військами постало завдання відбудови народного господарства. Про будь-яку децентралізацію управління годі було й говорити. Вище ми вже звертали увагу на відсутність ключових для відбудови народного господарства наркоматів в структурі Раднаркому. Тому іншим центром державного управління, своєрідним ноу-хау доби воєнного комунізму, стало створення Української ради трудової армії (Укррадтрударм). Цей орган створювався для керівництва терміновими заходами з відбудови, що здійснювалися шляхом переведення діючих армій на виконання трудових повинностей.

Рішення про створення Укррадтрударму було ухвалене в Москві 21 січня 1920 р. Його особисто завізував голова РНК РСФРР В.Ленін. 7 лютого 1920 р. воно було розглянуто і схвалено на засіданні Всеукрревкому. Положення про Укррадтрударм з'явилося 10 лютого як спільне рішення РНК РСФРР та Всеукрревкому. У пункті 1 зазначалося: «В районі Півд-Західного фронту (Україна) утворюється Укррадтрударм»[171]. Крім України,

він охоплював «Олександрівсько-Грушіський район бувшої Донської округи». Завданням цього органу вважалося «максимальне збільшення здобичі продовольства, палива, сирцю, встановлення трудової дисципліни в підприємствах, постачання підприємств робітничою силою»[172]. В умовах будованої держави-комуни ставав потрібен все більший апарат насильства, не менш потрібною була організована робоча сила. Тому в постанові зазначалося: «В розпорядження Укррадтрударму передаються військові частини, резервні або із запасних частин фронту (дивлячись по умовах), в розмірі не менше армії. Ці частини використовуються як робітнича сила або як знаряддя примусу зглядно на обставини»[173]. Очолив цей орган «особливий уповноважений Ради Оборони на правах голови – член Ради Оборони т. Сталін». Вже сам факт того, що Укррадтрударм очолив член політбюро ЦК РКП(б) та нарком у справах національностей РСФРР говорив про велику роль новоутвореного органу влади. Тим більше, що у перші два місяці існування керований Сталіним Укррадтрударм розгорнув активну діяльність і навіть вирішив питання про зміну кордонів між РСФРР та УСРР. Той же факт, що управління Укррадтрударму перебувало в Харкові і його діяльність обмежувалася територією України (після зміни кордонів 15 березня 1920 р.), дозволяє назвати його органом центральної влади України.

Про те, що Укррадтрударм не дублював повноваження наркомату праці, свідчать п. 4. і п. 7 положення про нього. У них зазначалося: «4. До складу Укррадтрударму входять по одному представникові: від Наркомпроду, ВРНГ, Наркомзему, Наркомпраці і Південно-Західного фронту. 7. Всі місцеві установи названих відомств зазначеного району, а саме: Рад. Нар. Госп., Профкоми, Земвідділи, місцеві відділи Наркомпраці, НКШ заховують (таким був оригінальний тогочасний переклад російського слова "сохраняют". – *Авт.*) встановлений спільними законами обох Радянських Республік зв'язок і підлеглість у відношенні до своїх центральних установ, підлягають особливим наказам і інструкціям Укррадтрударму через відповідних його членів»[174]. Інакше кажучи, усі ті галузі, на які відповідно до згаданої нами вище постанови Всеукрревкому від 27 січня 1920 р. безумовно розповсюджувалися декрети РСФРР (ця постанова була ухвалена вже після публікації 25 січня 1920 р. в російських «Известиях ВЦИК» положення про Укррадтрударм), були передані до відання Укррадтрударму і особисто Й.Сталіна. Останній залишався головним представником Кремля в Україні до кінця літа 1920 р., а Укррадтрударм претендував на центральне місце в економічній політиці в Україні. Управління знаходилось у Харкові.

За наведеними на IV Всеукраїнському з'їзді рад даними, чисельність Української трудової армії на початок травня становила 30 тис. осіб. Значна частина цих осіб, перебуваючи формально на військовій службі, працювала на відновленні транспорту, у вугільній промисловості тощо[175]. З часом Укррадтрударм створив свої відгалуження. Обидві регіональні організації – польовий штаб Української трудової армії в Донбасі (створений 31 березня 1920 р., з 13 грудня 1920 р. – штаб Донецької трудової армії, центр – Бахмут) та польовий штаб Української трудової армії на Правобережній Україні (створений в серпні 1920 р., центр – Київ) – були створені з метою поліпшення умов для виконання рішень про мілітаризацію праці[176]. У першому випадку – це постанова Укррадтрударму від 20 лютого про мілітаризацію вугільної промисловості, а в другому – постанова від 20 липня 1920 р. про мілітаризацію цукрової промисловості на Правобережній Україні[177].

Більш широкому застосуванню подібної практики, за визнанням В.Чубаря, зробленим на V Всеукраїнській конференції КП(б)У (листопад 1920 р.), заважало те, що «об'єктивні умови життя на Україні були такими, що примусового залучення до праці не можна було здійснювати у повній мірі внаслідок нестачі сил примусу»[178]. Тобто про економічну недоцільність чи тимчасовість примусу в даному разі не йшлося. У зв'язку з відновленням воєнних дій кількість «сил примусу» була зменшена, а роль Укррадтрударму в господарському житті дещо впала. Але після ліквідації воєнної загрози значення цього органу державного управління відновилося і навіть почало збільшуватися. У виступі на V Всеукраїнській партійній конференції Х.Раковський визнавав: «Розвиток Трудової армії показав, що в Україні, зокрема, роль Трудармії може бути більш вагомою, аніж широке застосування окремих червоноармійських частин на трудфронті. Іншими словами, виявилося, що Радтрударм може стати свого роду вищою економічною радою України»[179].

Це були не просто слова. Раковський у перемовинах з Кремлем до укладення договору від 28 грудня 1920 р. обстоював тезу про те, що «умовою відродження України є самостійність українського апарату у цей момент»[180]. Ішлося насамперед про господарську автономію. І Кремль, за визнанням Раковського, пішов назустріч. Це виявилося передусім в ухваленні 26 жовтня 1920 р. нового положення про Укррадтрударм. За ним Укррадтрударм ставав «обласним органом Ради Праці та Оборони РСФРР, який об'єднує діяльність усіх господарських, продовольчих, промислових, транспортних, та, за погодженням з РВРР (Революційна військова рада республіки. – *Авт.*) південно-західного та південного фронтів, військових установ на території УСРР, який узгоджує свою роботу як перелічених, так і інших установ у відношенні постановки завдань щодо відновлення господарства»[181]. При цьому Укррадтрударм, який виконував розпорядження ВУЦВК і РНК УСРР, РПО РСФРР і ВЦВК та РНК РСФРР, мав право на видання самостійних рішень, і лише у найпринциповіших питаннях вимагалось узгодження з Раднаркомом УСРР. Головою такої значущої установи мав бути голова РНК УСРР, а його заступника за узгодженням з українським Раднаркомом призначала РПО РСФРР[182]. До Укррадтрударму входили також представники економічних наркоматів. Отже, Укррадтрударм став центром економічного життя України на завершальному етапі політики воєнного комунізму. Відповідаючи на питання про місце цього органу у системі влади, Раковський у листопаді 1920 р. зауважив: «Укррадтрударм замінює [той] Раднаргосп, який ми думали зорганізувати на самому початку, до якого мало входити не лише Промбюро, але й відділ землеробства, і відомство шляхів сполучення і т.ін. Це є той необхідний в Радянській республіці Раднаргосп, який їй був давно потрібен[183]».

З початком непу відпала потреба в мілітаризованій структурі. Постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 28 вересня 1921 р. Укррадтрударм був скасований. На його місці постав інший орган. «З метою об'єднання, систематичного узгодження, планомірного керівництва, регулювання та контролювання роботи економічних наркоматів УСРР та Уповнаркоматів РСФРР, як у процесі напрацювання загального господарського плану, так і його виконання» було утворено Українську Економічну Раду (УЕР)[184]. Цей орган був підпорядкований РНК і ВУЦВК, з одного боку, а з іншого – Раді Праці та Оборони (РПО) РСФРР. Цією ж постановою засновувалася «Українська Загальнопланова Господарча Комісія (Укрдержплан)» (саме така назва виписана у постанові), яка спочатку отримала статус постійної комісії при УЕР і була щодо неї «органом

дорадчим і допоміжним»[185]. Серед наданих УЕР прав було право призупинення на території України дії постанов і розпоряджень об'єднаних наркоматів РСФРР[186]. Ішлося про всі об'єднані наркомати. Зауважимо, що такого права не мала Українська рада трудової армії (Укррадтрударм). Та й сам Укррадтрударм, навіть після значних змін згідно з новим положенням від 26 жовтня 1920 р., був створений за постановою РНК РСФРР, а не ВУЦВК і РНК УСРР[187]. УЕР відігравала вагому роль у системі влади в УСРР у наступні роки. Однак вона все-таки була органом підлеглим і не мала такого майже незалежного від РНК УСРР і ВУЦВК статусу, як це було у випадку з Укррадтрудармом.

ЦК КП(б)У та його політбюро. Встановити всевладдя над Україною більшовицька верхівка не змогла б без використання компартійних органів. Їхня роль як окремої структури тоді ще не стала визначальною. Отже, найвпливовішими в ЦК КП(б)У були ті діячі, які обіймали найвищі посади в радянській вертикалі влади. Однак найважливіші політичні рішення остаточно ухвалювалися саме на засіданнях вищих компартійних органів.

Протягом 1917–1923 рр. більш авторитетною як для суспільства, так і для самої керівної верхівки, була радянська оболонка більшовицької влади. Компартійна гілка не могла стати у цей час основною у ленінській вертикалі влади в Україні навіть фізично: чисельність комуністів (порівняно з членами рад, комнезамів, ревкомів) була незначною, а етнічний склад членів КП(б)У був неукраїнський. Тому компартійні органи не мали такої розгалуженої вертикалі, якою була радянська.

КП(б)У від часу свого заснування у липні 1918 р. мала права губернської партійної організації. Вищим компартійним органом був з'їзд, у період між з'їздами партійним і політичним життям керував ЦК КП(б)У. З 1920 р. вищий орган компартійної влади в Україні змінив назву – з'їзди почали називатися конференціями. Це було пов'язано зі змінами у статуті РКП(б). Слід зауважити, що з першого погляду функціонери ЦК КП(б)У не були державними службовцями, оскільки формально УСРР проголошувалася республікою рад. Хоча на персональному рівні більшість комуністів посідали ті чи інші державні посади і могли навіть отримувати там заробітну плату, як це видно на прикладі із членами ВУЦВК, їх діяльність на цих посадах підпорядковувалася компартійному керівництву. Цікаво, що у 1919-1920 рр., тобто у період формування основ більшовицької моделі радянської влади, з'їзди (з 1920 – конференції) КП(б)У проходили саме напередодні Всеукраїнських з'їздів рад. Відповідно навіть персональний склад делегатів був багато в чому подібний.

Наявність КП(б)У як невід'ємної частини централізованої РКП(б) дала можливість Кремлю надійно опанувати Україну. Більшовицький центр дістав змогу оперативно реагувати на ті чи інші дії українського керівництва. Особливо це стосувалося тих керівних діячів (М.Скрипник, С.Шахрай, Г.Лапчинський), чия діяльність могла об'єктивно призвести до створення справді незалежної радянської України. Завдяки централістичній структурі РКП(б) таких діячів або усували з України, або ж позбавляли реального впливу в КП(б)У. Приміром, у 1919 р. «гратися» з українськими прізвищами, як це було у 1918 р., Кремлю видалося недоцільним й небезпечним. В Україну спрямували перевірених і лояльних центру компартійних діячів. 2 січня 1919 р. у спеціальній директиві ЦК РКП(б) з приводу кадрового наповнення керівництва радянської України наголошувалося: «Ніхто із членів партії не може їхати на Україну для партійної або

радянської роботи без дозволу ЦК»[188]. Певні послаблення було зроблено для деяких малоавторитетних діячів, спрямовувати яких до України дозволялося губернським компартійним організаціям, хоча й після відправлення до ЦК мали бути надіслані їхні анкети. Однак щодо більш авторитетних в Україні діячів існувало суворе застереження: «Ніякі відрядження товаришів, які працювали раніше в Україні, місцевими організаціями, а також політвідділами армій в розпорядження ЦК РКП або КПУ поза вказаним порядком не припускається»[189].

Централізованість РКП(б) дозволяла Кремлю й надалі регулювати персональний склад керівництва УСРР. Найбільш яскравим прикладом є переміщення у 1923 р. Раковського з посади голови РНК УСРР. Саме партійна дисципліна, підпорядкованість по партійній лінії змусила найбільш авторитетного в Україні діяча без зайвого розголосу (хоч і не зі своєї волі) виїхати за межі УСРР – повноважним представником СРСР до Великої Британії.

«Демократичний централізм» більшовицької партії не був здобутком Лютневої революції чи жовтневого перевороту – її централізована структура закладалася заздалегідь. Саме беззастережне виконання меншістю волі більшості зробило можливим підписання РНК РСФРР Брестського мирного договору з Німеччиною та схвалення цього кроку більшовицької Росії делегатами II Всеукраїнського з'їзду рад у березні 1918 р. Завдяки такій централізації без зайвих ексцесів пройшло звільнення обраного у березні 1920 р. IV конференцією КП(б)У (всупереч волі ЦК РКП(б)) керівництва компартії України тощо.

Однак централізація РКП(б) не прирікала на бездіяльність керівну ланку її обласного відгалуження – КП(б)У. У 1918–1923 рр. з'їзди (з 1920 р. – конференції) КП(б)У суттєво впливали на визначення основних напрямів більшовицької політики в Україні. Тут обирали Центральний комітет КП(б)У, який не лише керував партійною роботою, а й визначав основні напрями державної політики. У перші роки існування ЦК КП(б)У в середовищі компартійного керівництва України точилася боротьба за владу між «лівими» («правобережцями», «киянами») та «правими» («лівобережцями», «катеринославцями»). Тому не дивно, що з'їзди КП(б)У справді були дискусійними майданчиками, а ЦК перший раз отримав схвалення своєї діяльності лише на V конференції КП(б)У (17-22 листопада 1920 р.). Однак на провідній ролі ЦК КП(б)У в період між з'їздами це не позначалося.

Пленуми ЦК КП(б)У, на яких ухвалювалися ті чи інші політичні рішення, не були постійним органом. Отже, вони не могли керувати поточним політичним життям республіки. Після приїзду в Україну Раковського регулярно скликалися так звані засідання ЦК КП(б)У. У них, крім членів ЦК КП(б)У, брали участь впливові радянські працівники, переважно наркоми, які хоча й були членами комуністичної партії, але не входили до складу ЦК: Х.Раковський, М.Скрипник, Б.Магідов, В.Мещеряков[190] тощо. На цих засіданнях розглядалися найважливіші питання політичного керівництва країною: час скликання III Всеукраїнського з'їзду рад і норми представництва на ньому, скликання з'їзду КП(б)У, протест проти спроб РНК РСФРР підпорядкувати безпосередньо собі залізниці Донбасу, питання про перенесення столиці до Києва, взаємини з боротьбистами[191] тощо. Потім ці рішення реалізовувалися у постановах радянських органів.

Цілком закономірним продовженням таких засідань стало створення політбюро ЦК КП(б)У, яке формально виникло навіть раніше, ніж аналогічний орган в ЦК РКП(б).

Це рішення було ухвалене на пленумі ЦК КП(б)У, який відбувся 6 березня 1919 р., відразу після завершення ІІІ з'їзду компартії України. За пропозицією Затонського, яка була підтримана членами ЦК КП(б)У, політбюро ЦК мало вирішувати «питання політичного характеру, замінюючи в деяких випадках Пленум ЦК»[192]. Постанови політбюро вважалися постановами ЦК КП(б)У, – так само, як в ЦК ВКП(б). Завдяки цьому політбюро ЦК і в Москві, і в Києві чи Харкові не можна розглядати у відриві від ЦК. Це не був самостійний орган, назву якого треба писати з великої літери, він являв собою уособлення ЦК у ті дні, коли ЦК не засідав у повному складі своїх членів (тобто під час пленумів).

Тривалий час провідну роль у політбюро відігравали керівники виконавчої гілки влади. Це було цілком зрозуміло, оскільки всі його члени займали високі посади в радянській вертикалі влади. Так, приміром, до першого складу політбюро ввійшли Х.Раковський – голова РНК УСРР, Володимир Мещеряков – нарком землеробства, Еммануїл Квірінг – голова УРНГ, Андрій Бубнов – голова Київського губвиконкому та член Реввійськради. Навіть секретар ЦК КП(б)У Г.Пятаков, який, крім політбюро, був водночас ще й членом оргбюро ЦК КП(б)У, обіймав посаду наркома радянської пропаганди[193]. На цій посаді він протримався до 8 липня 1919 р., коли його заступила Олександра Коллонтай[194]. Оскільки існував такий тісний зв'язок з Раднаркомом, то цілком закономірним виглядає рішення політбюро ЦК КП(б)У від 30 червня 1919 р. влаштовувати його засідання тричі на тиждень після засідань уряду[195]. Однак інституційно взаємини між РНК і політбюро спочатку були недостатньо визначені. Їхня формалізація відбувалася мірою виникнення проблемних ситуацій. Одна з них, викладена у заяві голови оргбюро ЦК КП(б)У Рафаїла Фарбмана, розглядалася на засіданні політбюро ЦК КП(б)У 15 серпня 1919 р. Суть конфлікту стає зрозумілою з рішення цього керівного органу: «Роз'яснити, що державні органи не можуть давати розпоряджень партійним організаціям, а тому поставити на вид тов. Бубнову його поведінку щодо Фарбмана як голови Організаційного бюро»[196]. Підкреслювалася пріоритетна роль компартійних органів. Той факт, що А.Бубнов був на той час членом політбюро ЦК КП(б)У і навіть головував на його засіданні 15 серпня, не вплинув на рішення: як урядовець він не мав права віддавати розпорядження партійному органу.

На засіданнях політбюро ЦК КП(б)У українські керманичі ухвалювали важливі для УСРР політичні рішення й формували свої відносини з Кремлем, вимагаючи для себе реальних повноважень. Те, що політбюро ЦК досить часто стояло на сторожі інтересів України як окремої республіки, помітив Володимир Лозицький: «Вивчення протоколів Політбюро ЦК КП(б)У свідчить, що до 1926 р. майже по кожному рішенню ЦК РКП(б) – ВКП(б), РНК РСФРР – СРСР, що не були погоджені з Політбюро ЦК КП(б)України, звужували самостійність республіки, виносилися протести[197]. Усі важливі політичні рішення спочатку розглядалися на політбюро ЦК, а потім ухвалювалися радянськими органами влади. Так, незважаючи на те, що рішення про воєнно-політичний союз було ухвалено ще 1 червня 1919 р., проект рішення ВУЦВК «про передачу військових частин, управління та установ УСРР Реввійськраді РСФРР» і звільнення з посади наркома воєнних справ М.Подвойського було ухвалене ЦК КП(б)У лише 2 серпня[198]. 6 серпня постанова аналогічного змісту була затверджена ВУЦВК[199]. Така практика була постійною – усі важливі рішення спочатку ухвалювало політбюро ЦК, а вже потім «в радянському порядку» їх проводили ВУЦВК або РНК УСРР.

Після залишення УСРР більшовиками наприкінці серпня 1919 р. та фактичного розпуску ЦК КП(б)У у вересні, політбюро на деякий час втратило свою керівну роль. Не сприяли швидкому відновленню його позицій і робота IV конференції КП(б)У(17-23 березня 1920 р.): політбюро ЦК РКП(б) наступного дня розпустило обрані конференцією ЦК і політбюро ЦК КП(б)У. Однак незабаром політбюро ЦК КП(б)У знову стало центром політичного життя в Україні. Саме там вирішувалися питання, які взагалі можна було вирішувати в Україні. В УСРР вищої від політбюро ЦК КП(б)У управлінської інстанції не існувало.

Провідна роль політбюро ЦК КП(б)У в республіканському управлінні потребувала чіткої організації його роботи. Тому за ініціативи другого секретаря ЦК КП(б)У Дмитра Лебедя було розроблено положення про роботу цього органу. У положенні, яке фігурує у машинописному варіанті «Справочника Секретариата ЦК КП(б)У с 7-й Всеукраинской партконференции», насамперед визначалося коло питань, яке розглядало політбюро: «Всі питання, пов'язані з іноземною політикою та зовнішньою торгівлею. 2. Загальнополітичні питання, вирішення яких потребує видання нових декретів. 3. Крупні питання внутрішньої політики по всіх галузях радянської роботи (примітка: питання радянсько-господарчого характеру, як правило, має ставитися для розгляду загальнопринципової лінії та планових заходів, а не окремих заходів). 4. Питання партійні, які мають велике принципове значення та загальнополітичний характер… 5. Відповідальні призначення: наркомів, замів, уповноважених наркоматів при РНК України, членів колегії наркоматів та ін. центральних установ, а також голів постійно працюючих найбільш важливих комісій при РНК та УЕС /Держплан, Комвнуторг, Концеском/, членів ЦК та голів губвиконкомів, голів губрадпрофів, секретарів губкомів, губпрокурорів, директорів великих заводів, керівників трестів і окремих центральних господарчих установ, Уповноваженого ЦК профспілок. Всі призначення повинні мати висновки оргбюро та Секретаріату. 6. Питання в порядку опротестування та апеляції»[200].

Перелік питань доповнювався викладенням процедури винесення їх на політбюро ЦК. Усе це переконливо свідчило: головним владним центром в Україні було політбюро ЦК КП(б)У, інші гілки влади були виконавцями. Звичайно, це не виключає зворотного впливу, адже переважна більшість з них займали ключові посади в радянській вертикалі влади. Втім, незважаючи на всі свої спроби захищати інтереси України, політбюро ЦК КП(б)У не мало можливостей вберегти власні кадри від примх центру. Як це вже аналізувалося вище, централізована структура ЦК РКП(б) дозволяла Кремлю у будь-який час відрядити з України того чи іншого працівника, діяльність якого його не влаштовувала.

ЧК–ДПУ. Партії Леніна вдалося встановити свою владу не лише в Україні, а й у більшості національних регіонів колишньої імперії (за винятком Фінляндії, Польщі і трьох держав Балтії). Комплекс договорів Росії з утвореними в цих регіонах радянськими республіками дістав в історіографії назву «договірної федерації». Не слід забувати, однак, що в договорах ішлося лише про об'єднання по радянській лінії. Присутність партії, яка встановила свою диктатуру в кожній радянській республіці, не згадувалася ні в їх конституціях, ні в союзних договорах. Так само ні в конституціях, ні в договорах не була означена присутність ВЧК, хоч у виступі на IX Всеросійському

з'їзді рад (грудень 1921 р.) В.Ленін цілком обґрунтовано заявив: «Без такої установи влада трудящих існувати не може»[201]. Тож третьою, крім системи рад і компартійної вертикалі влади, силою, що зумовила перемогу більшовизму, стали органи державної безпеки. Їх можна вважати фізичним втіленням абстрактного поняття «диктатура пролетаріату», під яким приховувалася диктатура вождів РКП(б) – ВКП(б).

Назва органів державної безпеки в Україні не була сталою. Вперше під назвою «Всеукраїнська надзвичайна комісія» (ВУНК, але більш звичною було вживання російської абревіатури **ВУЧК**, яка надалі буде вживатися й у цьому тексті. – *Авт.*) органи державної безпеки були організовані декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 3 грудня 1918 р.[202] Діяльність ВУЧК як формально окремої республіканської структури була припинена постановою політбюро ЦК КП(б)У від 14 серпня 1919 р. «Про об'єднання Всеукраїнської надзвичайної комісії з Всеросійською»[203]. З 17 березня 1920 р., після того як вона була відновлена як окрема організаційна структура, таємна поліція в УСРР носила назву Цупнадзвичайком (Центральне управління надзвичайних комісій України). 30 березня 1921 р. знову було повернено стару назву – ВУЧК[204]. За рік, 22 березня 1922 р., слідом за реорганізацією ВЧК у РСФРР постановою ВУЦВК відбулася ще одна зміна: ВУЧК було формально ліквідовано і на його місці постало Державне політичне управління (ДПУ)[205]. При цьому головні завдання таємної поліції змінені не були, але повноваження дещо зменшилися: внаслідок реформи 1922–1923 рр. ДПУ було позбавлено права винесення позасудових вироків і діяльність ДПУ була значною мірою формалізована, тобто зумовлена певними законодавчими нормативами[206].

На час першого створення ВУЧК, що відбулося 3 грудня 1918 р., тобто до реального опанування України, її завданням проголошувалася «планомірна боротьба з контрреволюцією, спекуляцією, саботажем та посадовими злочинам». Очолив цю комісію С.Шварц, членами колегії було призначено Ніколаєнка та Корачаєва. Спочатку органи ЧК формально входили до складу Наркомату внутрішніх справ, але прямо не підпорядковувалися останньому. В декреті було вказано, що комісія утворюється при відділі внутрішніх справ, але підпорядковується безпосередньо уряду[207]. Місцеві надзвичайні комісії повинні були мати подвійне підпорядкування: з одного боку, ВУЧК, а з іншого – місцевим виконкомам[208]. Губернські ЧК уважалися відділами губвиконкомів, хоча реально не підпорядковувалися керівництву губвиконкомів, а контролювали їх. Фактичне підпорядкування здійснювалося тільки по відомчій лінії. ВУЧК стала силою, в якій виявилася більшовицька диктатура.

Керівництво ВЧК підпорядковувалося політбюро ЦК РКП(б). Керівники партії в лютому 1919 р. цілком офіційно заявили: «ЧК створені, існують і працюють лише як прямі органи партії, за її директивами і під її контролем»[209]. У цілковитій узгодженості з принципом демократичного централізму під партією вони розуміли самих себе. Тому на рівні національної республіки, губернії або повіту чекістські органи підпорядковувалися місцевим партійним органам лише формально. Фактично вони виконували накази керівництва свого відомства, яке своєю чергою реально підпорядковувалося лише вищим центральним компартійним органам. Отже, органи державної безпеки були своєрідною державою в державі. Використовуючи їх, ЦК РКП(б) здійснював додатковий контроль за периферією.

Диктатура – це спосіб управління, заснований на насиллі. Крайньою формою насилля є терор. ВУЧК була головним провідником політики, спрямованої на придушення, у тому числі засобами терору, будь-якого опору політичному режиму. У своїй діяльності ВУЧК керувалася директивами Всеросійської надзвичайної комісії (ВЧК) та ЦК РКП(б). Така багатополюсна підпорядкованість ВУЧК – безпосередньо РНК УСРР, наркомату внутрішніх справ УССР, ВЧК і ЦК РКП(б), – хоча й була суто номінальною, але заважала ефективній роботі. Врешті, в серпні 1919 р., коли більшовицька влада вже зовсім перестала зважати на політичні формальності, політбюро ЦК КП(б)У на вимогу Кремля ухвалило рішення, в якому наголошувалося: «Провести через Раднарком об'єднання Всеукраїнської та Всеросійської ЧК; доручити Лацису (з квітня 1919 р. – керівник ВУЧК. – *Авт.*) розробити відповідні інструкції»[210]. Нагадаємо, що у переліку об'єднуваних згідно з рішенням про воєнно-політичний союз наркоматів не було ані ВУЧК, ані наркомату внутрішніх справ, у складі якого вона формально перебувала.

Утім, на початку 1920 р. після відновлення радянської влади, зважаючи на усвідомлення важливості національного питання, номінально українська структура органів державної безпеки в Україні була відновлена. 17 березня 1920 р. президія ВУЦВК ухвалила: «З метою об'єднання та керівництва діяльністю усіх відновлених на території Української Соціалістичної Радянської Республіки Надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією та посадовими злочинами при Раді Народних Комісарів засновується Центральне Управління Надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією та посадовими злочинами». На відміну від наркоматів, на чолі Цупнадзвичкому (російською – Цупчрезкома. – *Авт.*) стояв начальник центрального управління, який призначався Раднаркомом України і формально йому був безпосередньо підпорядкованим[211]. Головою українського відділення органів державної безпеки став Василь Манцев[212]. Цупнадзвичком України цілком вписувався у формовану більшовиками національну оболонку радянської влади в Україні, що дозволяла більш ефективно застосовувати насилля.

Одним із завдань диктатури було знешкодження опонентів більшовиків. Знайомлячи своїх підлеглих з їхніми основними завданнями у політичному житті України в 1919 р., керівник ВУЧК М.Лацис підкреслював: «У нас є тільки одна урядова партія, що вже визначилася і зміцніла, – комуністична (більшовиків). Українські ліві соціалреволюціонери до цього наближаються. Вони ще не перевірені і не здали іспиту політичної зрілості. Їм особливо довіряти не слід. Всі інші, хоч вони соціалістичними іменуються, партії явно контрреволюційні. За кожною з них треба встановити ретельний нагляд. Кожний крок і кожний їхній намір нам повинні бути відомі»[213].

У 1918–1920-х роках органи ЧК були головною ударною силою у боротьбі з ворогами більшовиків в тилу. Ця функція залишилася основною і в мирний час. Різниця полягала в тому, що через ЧК здійснювалася тепер й економічна диктатура. Керівник ВЧК Ф.Дзержинський був призначений за сумісництвом у 1921 р. наркомом шляхів сполучення, а з 1924 р. залишив цей наркомат, щоб очолити більш важливий – ВРНГ СРСР.

Головним завданням чекістів з початку існування їхньої організації вважалося недопущення самої думки про опозицію владі. Терор проти тих, хто не бажав підкреслювати лояльність політичному режиму, потребував відкритості і навіть найширшої популяризації. У листі до наркома юстиції Д.Курського Ленін підкреслив

необхідність «відкрито виставити принципіальне і політично правдиве (а не тільки юридично вузьке) положення, що мотивує *суть і виправдання* терору, його необхідність, його межі»[214].

ВЧК–ВУЧК здобула таку погану славу, що керівники партії вирішили запевнити суспільство у тому, що чекісти будуть розформовані як організація. 6 лютого 1922 р. ВЦВК прийняв декрет про ліквідацію ВЧК і покладення завдань по боротьбі з контрреволюцією на нову установу, створювану при НКВС РСФРР – Державне політичне управління (ДПУ). Насправді, однак, ВЧК була просто перейменована на ДПУ. 22 березня 1922 р. ВУЦВК поширив дію постанови на Україну, пристосувавши її до українських умов. Оскільки НКВС увесь цей час був наркоматом необ'єднаним, то у разі дублювання постанови про створення ДПУ в Україні склалася не зовсім зрозуміла ситуація. Постанова мала назву «Про ліквідацію Всеукраїнської надзвичайної комісії і про організацію Держполітуправління»[215]. У ній ішлося про те, що ДПУ утворюється при НКВС України під особистим керівництвом наркома або його заступника, якого призначає Раднарком України. Але водночас голова ДПУ УСРР мав бути повноважним представником ДПУ РСФРР в Україні. Тобто знову-таки йшлося про безпосереднє керівництво органами державної безпеки з Кремля.

ДПУ було відомством, чисельний склад якого зростав особливо стрімкими темпами. Адже функції, які покладалися на нього, не йшли в будь-яке порівняння з тим, що робили в демократичних країнах Заходу так звані спецслужби. Перелік функцій у документі на доповнення затвердженого 22 березня 1922 р. «Положення про Державне політичне управління УСРР» мав такий вигляд:

- збирання інформації та інформування відповідних державних установ щодо політичної та економічної контрреволюції;
- агентурний нагляд за злочинними або підозрілими особами, групами та організаціями на території УСРР та за кордоном;
- видача дозволів на виїзд за кордон і в'їзд в УСРР чужоземних та російських громадян;
- здійснення з метою розшуку арештів, обшуків, виїмок, витребування довідок, відомостей, виписок з ділових паперів, звітів і доповідей;
- придушення за допомогою військ ДПУ збройних контрреволюційних і бандитських виступів;
- здійснення дізнань і спрямування справ про розкриті злочинні дії для слухання в судових органах;
- реєстрація викритих і запідозрених в злочинних діяннях осіб; облік неблагонадійного адміністративного і керівного персоналу в державних установах, промислових підприємствах, командного і адміністративно-господарського складу Червоної армії;
- реєстрація і підсумовування ненормальних явищ життя УСРР з метою виявлення їх причин і наслідків* [216].

---

* Процитований документ зберігається в Центральному державному архіві вищих органів влади й управління України. Він має назву «Про засоби щодо здійснення покладених на ДПУ та його органи завдань». Це проект, який підлягав формальному затвердженню ВУЦВКом. У цій же справі зберігаються проект і затверджений варіант «Положення про Державне політичне управління УСРР», які майже не відрізняються один від одного. Це не дивно: ВУЦВК

У переліку функцій, які партія покладала на чекістів, одним з головних обов'язків був нагляд («реєстрація і облік») за адміністративним, господарським і військовим управлінським апаратом, тобто за радянськими органами влади. До цього переліку не ввійшла лише партія – основна частина цілісного компартійно-радянського владного тандему. Чи справді чекісти були безсилі перед партією, а точніше – перед партійним керівництвом?

Так, у 1922 р. компартійні структури радянської влади не знаходилися в полі зору чекістів. Навпаки, ця централізована могутня організація цілком і повністю перебувала під контролем ЦК. Та мірою того, як контроль за партійним апаратом ЦК переходив до рук Сталіна, чекістів почали використовувати для нагляду за партією. Звільнення їх від партійного контролю було однією з форм узурпації влади Сталіним. Використовуючи дві рівновеликі за потужністю організації, Сталін забезпечував собі персональну незалежність від кожної і ставив у залежність від себе людей, які контролювали їх. Секрет успіху Сталіна у боротьбі з його політичними противниками полягав передусім у тому, що вождь змушував конкурувати партійні і чекістські апарати влади між собою. Обстановка конкурентної боротьби дозволяла йому добиватися від своїх підлеглих ретельного і точного виконання доручень, якими б жахливими вони не виглядали.

Радянська влада протягом усього періоду 1917–1923 рр. наполегливо намагалася демонструвати свою народність. Для цього постійно наголошувалося на справедливості радянської форми державної влади, яка дозволяла залучати до управління країною активних представників з народних низів. Таке занурення підконтрольної їм влади в народні маси справді допомагало вождям в Кремлі не лише утримувати своє панування, а й, використовуючи енергію мас, здійснювати реальні перетворення в суспільстві. Радянська форма влади найбільшою мірою відповідає поняттю «державна служба», оскільки тут було значною мірою все формалізовано. Дещо в тіні радянських органів, але реально більш престижною та вагомою була роль партійних та чекістських органів. Сполучення усіх цих трьох вертикалей влади в їхньому взаємному контролі й у жорсткому підпорядкуванні волі Кремля давало змогу більшовицьким керманичам реалізувати комуністичну утопію.

7. Місцеві органи влади

Основна ланка: комбіди, ревкоми, ради. У Конституції УСРР присвячена організації місцевої влади ст. 18 була лаконічною: «Органами радянської влади на місцях є: а) Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (сільські і міські), виконавчі комітети (виконкоми), яких вони обирають; б) з'їзди рад (губернські, повітові і волосні), а також виконавчі комітети (виконкоми), яких вони обирають»[217]. Правила обрання та обсяг повноважень визначалися, як зауважувалося вище, Всеукраїнським ЦВК. У ст. 19-20 наводився перелік тих, хто мав право обирати та

був лише формальним реєстратором подібних документів. Текст, уривок з якого цитується, вже мав усі ознаки документа, створеного у «незалежній» УСРР, але одна помилка видає його походження: дозволи на в'їзд і виїзд з УСРР повинні були видаватися чужоземним і російським громадянам.

бути обраним, і кого таких прав позбавляли. Підкреслимо: проблема позбавленців була актуальною лише на низовому рівні, оскільки вибори у вищі органи влади формально здійснювалися тими і з переліку тих, кого обрали чи призначили у низові ради.

Привабливий зміст ст. 18 Конституції не викликає сумнівів – здавалося б, низи отримали реальну можливість обирати собі в керівництво найбільш достойних кандидатів. Однак у 1919 – на початку 1920 р. навіть формально це положення залишалося на папері. У декреті та положенні уряду радянської України «Про організацію влади на місцях», виданому наприкінці 1918 р., йшлося про владну вертикаль, що має існувати «до організації Рад Робітничих, Батрацьких, Селянських і Червоноармійських Депутатів»[218]. У документі зазначалося, що з'їзди рад можна організовувати «не раніше встановлення елементарного порядку та очищення від білогвардійських контрреволюційних банд відповідних місцевостей»[219]. Інакше кажучи, створювати місцеві ради (а відтак проводити вибори та демонструвати народність нового режиму) на сільському рівні та визнавати їх за місцеву владу Кремль погоджувався лише після того, як більшовики цілком опанують ситуацію в Україні.

До того часу владна вертикаль мала такий вигляд: низовими органами радянської влади проголошувалися комітети бідноти (комбіди) та «рухливі Військово-Революційні комітети)» (ВРК). Вони підпорядковуються повітовим ВРК, якими своєю чергою керували губернські ВРК. Вищим керівництвом для всіх ревкомів ставав відділ (з 29 січня 1919 р. – Народний комісаріат) внутрішніх справ уряду радянської України[220]. Саме ця функція – керівництво всією роботою з організації влади на місцях – була основним завданням цього відділу з часу його створення[221].

У всіх ревкомах мали створитися такі відділи: військовий, по боротьбі з контрреволюцією, продовольства, народної міліції, організації господарства. Причому перші три відділи обов'язково створювалися навіть у комітетах бідноти (інші – за можливості та за потреби). Передбачалася також організація спеціальних ревкомів на залізницях, телеграфах і телефонах, які мали підпорядковуватися відповідним відділам[222].

Спеціальним положенням, опублікованим 17 січня 1919 р., регулювалася діяльність сільських і волосних комітетів бідноти. Наголошувалося на тому, що саме комбідам має належати вся влада на селі до створення системи рад. Тобто члени комітетів бідноти проголошувалися державними службовцями. Щоправда, у положенні підкреслювалася тимчасовість такого стану (у майбутньому планувалося владу передати радам). Сільський комбід складався із трьох осіб і право обирати його членів мали усі, «за виключенням куркулів та багатіїв-хазяїв, що мають надлишки хліба та іншого продовольства»[223]. Для обрання волосного комбіду скликався волосний з'їзд з представників комбідів сіл волості з нормою представництва 1 делегат від 200 виборців. Уже на цьому з'їзді обирався волосний комбід у складі не менше 5 та не більше 7 членів[224]. Але, нагадаймо, склад будь-якого комбіду міг у будь-який час бути зміненим Наркоматом внутрішніх справ.

Про те, що члени комбідів були державними службовцями у повному розумінні цього слова, свідчать їхні обов'язки. Чільне місце серед них займало «здійснення усіх постанов Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України, як і відповідальність за невиконання декретів та розпоряджень Радянської влади»[225]. Основною ж приманкою для участі в комбідах було надане їм право розподілу хліба, предметів першої необхідності та сільськогосподарських знарядь праці[226].

З часом функції комбідів уточнювалися і розширювалися. У травні 1919 р. було ухвалено нове, вже без визначення його тимчасовим, положення «Про сільські комітети бідноти». У ньому ми бачимо вже нові відділи, що існували у складі волосних комбідів або ревкомів. Йшлося, зокрема, про відділи освіти, землеробства та управління. Рішення цих та інших відділів волосних комбідів були обов'язковими для виконання сільськими комбідами[227]. У новому положенні було записано, що до «заснування скрізь Рад» комбіди «мають усю повноту адміністративної влади»[228]. Та основним завданням комбідів проголошувалося сприяння започаткованій 12 квітня 1919 р. примусовій продрозкладці. Щоб заохотити членів комбіду до застосування примусу стосовно своїх земляків, комбідам передавалися у розпорядження «законні» 10% від реквізованого хліба, а також усі надлишки, що залишалися після виконання продрозкладки[229]. У даному випадку йшлося про зібране продовольство понад план продрозкладки.

У цьому ж таки положенні наголошувалося, що комбіди фінансуються з кошторису наркомату внутрішніх справ[230]. І саме звернення до фінансових органів дозволяє нам скласти уявлення про приблизну кількість сільських комбідів та витрати на їх утримання. Так, у пояснювальній записці від Наркомату внутрішніх справ щодо кошторису витрат на комбіди від 1 травня до 1 червня 1919 р. називалася цифра у 34 559 комбідів. Причому, як наголошувалось у документі, ця цифра «вирахувана за справжньою наявністю (комбідів) в губ. України окрім повітів: Харківського, Сумського, Куп'янського, де взято середнє кількість 15 сіл на волость. Волинської губернії: «Володимир-Волинського повіту, Житомирського, Ковельського, Кременецького, Луцького, Новгород-Волинського, Овруцького та Острозького повітів, де взято 29 сіл на волость. Таврійської губернії: Бердянського, Дніпровського, Євпаторійського, Перекопського, Ялтинського та Феодосійського, де взята середня кількість 30 сіл на волость»[231].

Щодо витрат на цих низових державних службовців, то називалися такі цифри: по 300 рублів на утримання кожного члену комбіду плюс 600 рублів на поточні організаційні витрати комбіду. Тобто одне таке представництво більшовицької влади на селі вкладалося у 1500 рублів. Для порівняння наведемо таку цифру: згідно з постановою ВУЦВК від 14 березня 1919 р. член ВУЦВК отримував 1200 руб.[232]

Щоб переконати населення у тому, що більшовицька влада є радянською, РНК УСРР 8 лютого 1919 р. опублікувала постанову під назвою «Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління (тимчасове положення)»[233]. У цьому положенні нічого не говорилося про право вищих органів влади змінювати місцеве керівництво. Натомість вказувалося, що виборці, які обирали того чи іншого депутата, мають право у будь-який час відкликати його та організувати вибори нового. І хоча це стосувалося лише нижчої ланки обраних депутатів – місцевих рад, така норма начебто свідчила про схожість рад зразка 1919 р. із радами 1917–1918 рр. Та й сам термін повноважень низового депутата – 3 місяці – немовби змушував його бути близьким до потреб місцевого населення.

Це положення загалом мало досить привабливий вигляд, що відповідав уявленням населення про радянську владу. Основний зміст побудови місцевої влади можна уявити з табл. 18.1[234].

Таблиця 18.1. **Формат радянської влади на місцях за положенням від 8.02.1919 р.**

Вищі органи влади на місцевому рівні	Місто			Інші населені пункти (менше 10 000 осіб)
	Склад рад і принципи виборів їхніх членів	Виконавчі органи (відповідальні перед з'їздом рад)		Склад рад і принципи вибору їхніх членів
Губернські з'їзди рад (не більше 300 делегатів)	1 депутат від 2 тис. виборців	**Губернський виконком**: 25 осіб, 12 відділів. **Президія виконкому**: голова, 2 товариша голови, секретар		1 депутат від 10 тис. виборців.
Повітові з'їзди рад (не більше 300 делегатів)	—	**Повітовий виконком**: 20 осіб, 12 відділів. **Президія виконкому**: голова, товариш голови та секретар		1 депутат від 1 тис. осіб. Сільські ради менше 1 тис. осіб об'єднуються для вибору депутата
Волосні з'їзди рад	—	**Волосний виконком**: 5 осіб, 4 відділи. **Президія виконкому**: голова, секретар		1 депутат від 10 членів сільради або від 1 населеного пункту
Ради окремих населених пунктів	**Рада депутатів** (1 депутат від 1 тис. виборців, але не менше 50 і не більше 500. Строк повноважень – 3 місяці	**Виконком** обирається з числа депутатів: 1 особа на кожні 30 депутатів, але не менше 3 і не більше 15 (для великих міст – 25) осіб. **Президія виконкому**: голова і секретар	**Виконком** обирається з числа депутатів: 1 особа на кожні 30 депутатів, але не більше 5 осіб. **Президія виконкому**: голова і секретар	**Рада депутатів** (1 депутат на 100 виборців, але не менше 5 і не більше 50 депутатів на кожне поселення. Строк повноважень – 3 місяці. У селах менше 300 мешканців вищим місцевим органом влади є загальні збори

Як бачимо, нерівність між селянами та робітниками за цим положенням виявлялася вперше на рівні губерній, бо саме там і формувалося спільне представництво мешканців великих міст та менших населених пунктів. Адже міста з населенням понад 10 тис. осіб, які на губернських з'їздах мали п'ятикратну перевагу над іншими, не надсилали своїх представників на повітові з'їзди рад. Демократичним було правило про визнання вищою владою загальних зборів виборців у селах, де їх кількість була меншою за 300 осіб.

Однак цей документ був пропагандистським. Адже місцеві ради могли реально обиратися тільки після остаточного закріплення більшовицької влади. До того часу реальною місцевою адміністрацією, як вже вказувалося вище, були ревкоми та комбіди. Якщо врахувати, що більшовицька політика, насамперед у земельному та

національному питанні, викликала потужний повстанський рух, то можна впевнено наголосити, що 1919 р. влада у формі рад в Україні не могла бути створена. На початку червня 1919 р. Наркомат внутрішніх справ УСРР зобов'язав місцеві органи влади утриматися від організації сільських рад до спеціального загальнодержавного розпорядження[235].

У 1920–1921 рр. дещо змінилося законодавство про місцеве управління в сільській місцевості. Зокрема, ухвалене 26 травня 1920 р. положення про сільради вже не називалося «тимчасовим», а низові ради депутатів в сільській місцевості назвали сільськими радами. Вказувалася мінімальна чисельність сільського населеного пункту, необхідна для створення сільради, – 300 селян. Виконавчі органи влади сільрад та волостей регулювалися залежно від кількості населення, а оплата членам сільвиконкому становила 75% від ставки волосного рівня[236]. Система державної служби у вигляді рад станом на 2 червня 1920 р. наведена в табл. 18.2 (принципи вибору міських рад зазначені за постановою ВУЦВК від 30 березня 1921 р.[237]).

Проаналізувавши дані табл. 18.2, можна зробити висновок про певне упорядкування місцевих радянських органів влади. Кількість і назви відділів у виконавчих органах й надалі змінювалася, їхні посадові обов'язки уточнювалися та розширювалися, але принципи організації місцевої влади як у місті, так і на селі залишалися ті ж самі. Вибори «недепутатами» відбувалися лише на низовому рівні. Делегатів у вищі органи обирали депутати зі свого середовища. Чимало такого роду змін та уточнень було ухвалено на V Всеукраїнському з'їзді рад, що відбувся 25 лютого – 3 березня 1921 р. Вони стосувалися насамперед методів організації поточної роботи та якомога більш широкого оповіщення місцевого люду про плани та дії Раднаркому та ВУЦВК.

Незважаючи на наявність в Україні величезної армії, керівництво РКП(б) розуміло, що війна проти всього українського селянства буде безперспективною справою. Комітети бідноти, які існували замість сільрад, а не паралельно з ними, за великим рахунком не виправдали себе. В умовах відмови влади від поділу поміщицької землі між усіма селянами комбіди, та ще й наділені усією повнотою влади на селі, виглядали як суто окупаційна структура. Це було невигідно владі, до того ж сприяло поширенню руху «за ради без комуністів». Радянський бренд більшовики не збиралися віддавати нікому, адже його народність в очах широких мас не підлягала жодному сумніву. Тому від комбідівської форми влади на селі, яка в 1919 р. для більшовиків стала основною, вони були змушені відмовитися. У 1920 р. РКП(б) створила для себе більш досконалу опору в українському селі.

В ідеалі такою опорою були, звичайно, сільради. Але, як визнав Х.Раковський у доповіді на IV Всеукраїнському з'їзді рад, «ще мине деякий час доки Ради в Україні стануть справжніми органами сільського середняка і сільської бідноти і що в даний момент на селі панують куркулі»[238]. Якщо висловитися по суті, а не ідеологічними штампами більшовиків, то це можна вважати визнанням неможливості обрання до рад прихильників комуністичного Кремля. Тому до 1920 р. включно тривало або ігнорування виборності, або цілеспрямоване скорочення повноважень місцевих рад. Цілком доречно було процитувати висновок про роль рад в управлінні державою представника ЦК РКП(б) на V конференції КП(б)У Г.Зинов'єва: «Советы съежились, свернулись и на их место стал один Исполком, а потом его верхушка-пятерка, местами тройка или даже один. 20 декабря предстоит VIII Всероссийский съезд и в ЦК партии

Таблиця 18.2. **Місцевий формат радянських органів влади станом на кінець травня 1920 р.**[239]

Органи влади	Місто		Село	
	Склад рад та принципи вибору до них одного депутата	**Виконавчі органи (відповідальні перед відповідним з'їздом рад)**		**Склад рад та принципи вибору до них одного депутата**
Губернські з'їзди рад (не більше 400 делегатів)	Від 2 тис. осіб	**Губернський виконком**: має 16 відділів. **Президія виконкому**: від 3 до 5 осіб		Від 10 тис. осіб (волосним з'їздом рад).
Повітові з'їзди рад (не більше 350 делегатів представників всіх рад, що є на території волості)	Від 200 осіб	**Повітовий виконком**: має 14 відділів. **Президія виконкому**: 3 особи		Від 1 тис. осіб
Волосні з'їзди рад (з представників всіх рад, що є на території волості)	—	**Волосний виконком (на 6 місяців)**: 3 особи – до 5 тис. мешканців, 4 – до 10 тис., 5 – до 15 тис., 6 або 7 – понад 15 тис.; має 4 відділи. **Президія виконкому**: голова, секретар		Від 100 осіб (уся сільрада)
Місцеві ради	**Міські ради**, 1 депутат від 100 осіб червоноармійців та робітників і від 300 інших виборців	**Виконком** обирається з числа делегатів: 1 особа на кожні 30 делегатів, але не менше 3 і не більше 15 (для великих міст – 25) осіб. **Президія виконкому**: голова та секретар	**Голова ради** відповідальний перед зборами і вищою владою, до 10 тис., якщо населення більше 10 тис. – 3 члени виконкому сільради на чолі з головою	**Сільська рада** у селах не менше 300 мешканців, 1 депутат на 100 виборців, але не більше 50 депутатів на кожне поселення. Строк повноважень – 3 місяці. Села менше 300 об'єднуються або обирають на загальних зборах виборців

думали, если действительно дело пойдет так, что военная обстановка полегчает, тогда на расцвет Советов можно надеяться»[240].

В Україні початку 1921 р. ради навіть з урізаними повноваженнями не були основною формою місцевої влади. Про це, зокрема, свідчить наведене наркомом внутрішніх справ В.Антоновим співвідношення волосних ревкомів (1131) і волосних виконкомів (651)[241] під час виборів делегатів на V Всеукраїнський з'їзд рад, який від-

бувся 25 лютого – 3 березня 1921 р. Такий стан речей аж ніяк не сприяв підвищенню авторитету радянської влади серед широких мас. «Ці трійки та п'ятірки не можуть привертати трудящі маси, вони не пристосовані до цього. Маса не ставиться довірливо до них», – підкреслював у виступі на цьому з'їзді той же Антонов. Ще однією «шкідливою рисою» ревкомів він назвав те, що ледь не кожен його працівник «не рахується з місцевим населенням і перетворюється в командуючого. І це, звичайно, погано відображається на роботі»[242].

З таким активно чи пасивно ворожим ставленням до місцевих органів влади на місцях годі було й думати про реальні економічні реформи. Більшовицьке керівництво це добре розуміло і відмовлятися від рад не збиралося. Зинов'єв на конференції КП(б)У висловися так: «В 17 г. мы говорили о советах, что это форма самая жизненная, самая здоровая, что это даст возможность исполнительную и законодательную власть соединить в наших руках, а не разделять, как это было при буржуазии. Совет – это весьма ценная и лучшая форма, потому что имеется свежий приток живых сил и, как выразился тов. Ленин, каждая кухарка сможет принимать участие в управлении государством»[243]. Звичайно, про реальне управління кухарками, як, утім, і пролетарями, не йшлося, але у майбутньому радянська форма влади справді дозволяла отримувати «приток свіжих сил» без ризику для центральної влади. І місцеві радянські органи влада відігравали у цьому ключову роль.

Комітети незаможних селян в системі влади. Політика більшовиків щодо селянства України у 1919 р. була невдалою. Спроби негайно перейти до комуністичного будівництва, що супроводжувалися «радгоспизацією» та продовольчою розкладкою, викликали спротив широких верств селянства. Не виправдали свого існування комітети бідноти, у створенні і роботі яких не враховувалася регіональна специфіка. У 1920 р. знову постало завдання встановлення контролю над селом. Його виконання полегшувалося відмовою від створення комун і радянських господарств, у результаті чого селяни змогли отримати давно омріяну землю. Але цієї поступки було замало, щоб опанувати село: без «жовтневої революції на селі», тобто без розколу села, опанувати його не уявлялося можливим. А досягти стану розколу було неможливо без здобуття опори на селі. Для вирішення цього завдання й створювалися комітети незаможних селян (комнезами).

Потреба опори на незаможників випливала з комуністичної доктрини. Дрібні товаровиробники були зайвими у будованій більшовиками «державі-комуні». Розуміючи це, керівництво більшовицької партії робило все можливе, щоб відштовхнути селянство на узбіччя політичного життя. Партія не припускала існування специфічно селянських політичних організацій незалежно від їх функцій і орієнтацій. Винятком були тільки ради селянських депутатів. Без них у сільській місцевості не існувало б влади радянських органів – тієї основи, на якій трималася диктатура партії.

Будуючи систему влади, більшовики прагнули всіма засобами применшити потенціальну загрозу, яку несли депутати, що обиралися селянами. Розколювання села за майновою ознакою і надання штучних переваг пролетаризованим верствам, маніпуляції з нормами представництва у виборах до рад і багатоступінчастий принцип їхньої побудови, нещадна боротьба з партіями селянського походження, які претендували на представництво інтересів селянства, – все це допомагало їм тримати си-

туацію під контролем у всеукраїнському масштабі. Однак цього все-таки було замало для знешкодження селянського опору. У сільській місцевості України, де більшовики зовсім не мали коріння, маніпуляції з формуванням рад потрібного складу наражалися на особливо великі труднощі. Саме через це в лютому 1920 р. В.Ленін порадив наркому землеробства УСРР Д.Мануїльскому спиратися під час збирання хліба на ради, утворені тільки з бідноти та середняків-незаможників[244].

Однак адміністративне усунення з рад навіть середняків зводило б нанівець усі пропагандистські переваги радянської влади і призвело б до збільшення спротиву селянства більшовицькій владі. Усвідомлюючи ці українські реалії, Х.Раковський зробив ставку на незаможницькі комітети, які дублювали функції рад, не усуваючи їх. До цих комітетів включалися й нові середняки, які одержали землю від держави і своєю роботою в радах доводили на ділі лояльність політичному режиму. Проте перевага надавалась бідноті, яка здебільшого не мала інтересів, пов'язаних з сільським господарством. Своє юридичне оформлення ці ідеї отримали в ухваленому ВУВЦК 9 травня 1920 р. декреті про *Комітети незаможних селян* (КНС, комнезами), який було підтверджено рішенням IV Всеукраїнського з'їзду рад (16-20 травня 1920 р.).

Характеризуючи цей закон, Х.Раковський у виступі на Всеукраїнському з'їзді рад наголошував: «Це – ті ж самі комітети бідноти, що існували в минулому році, але з обмеженими правами. Тому ми їх називаємо не комітетами бідноти, а комітетами незаможних селян»[245]. Завданням комнезамів він назвав не стільки здійснення радянського будівництва на селі, скільки «слідкувати за тим, щоб село стало радянським»[246]. Основною функцією комнезамів мав стати облік і контроль дрібних товаровиробників, які й становили основу тодішнього українського селянства. За це члени комнезамів отримували винагороду. Реалізація закону про комітети незаможних селян створювала деяку підпору для більшовиків в українському селі.

Щоб унеможливити спільний виступ селянства проти більшовицької влади, у законі про комнезами було ухвалено рішення про те, що усі господарства з розміром землі менше ніж 3 десятини звільняються від продрозкладки. До того ж їм надавалося від 10 до 25% (залежно від губернії) вилученого у ході продрозкладки зерна. Було одне «але», що мало стосовно комнезамівців вже й каральний вигляд. Усі ці блага незаможники отримували лише у разі виконання плану. Якщо хліб не зібрали у потрібних кількостях, то представники наркомпроду (досить часто – за допомогою підпорядкованих Укррадтрударму загонів) були зобов'язані забирати хліб навіть у тих, хто мав землі менш ніж 3 десятини. «Інакше могло б трапитися, що куркуль приховує своє зерно у середняка і навіть бідняка», – пояснював цю норму Х.Раковський[247]. Разом із тим велася масована, незвична для тогочасного селянина пропаганда того, що незаможник «имеет право» забирати у більш заможного і працьовитого селянина не лише продовольство, а й майно, тобто «розкуркулювати». Більшовицька влада намагалася не дати селянам жодного шансу на взаємне порозуміння та організацію спільного опору новій владі.

Виступаючи на IV Всеукраїнському з'їзді рад, Х.Раковський зауважував, що там, де місцеві виконкоми «не виконують своє завдання, комітети незаможних селян мають фактично стати Виконкомами, мають фактично оволодіти владою на селі»[248]. З комбідами зразка 1919 р. комнезами єднала підпорядкованість Народному комісаріату внутрішніх справ. Однак члени президії комнезамів (а їх, як і комбідівців, було троє у

сільській та п'ятеро у волосній президії) фінансування отримували хоч і через НКВС, але з коштів Наркомату продовольства[249]. Як наголошував Раковський, саме Наркомат продовольства «є найбільш зацікавленим в організації цих комітетів»[250].

Після ухвалення закону більшовицькі управлінці розгорнули широку кампанію з утворення комнезамів, що досить часто мала примусовий характер. Рідко хто вважав це недоліком. Приміром, на V Конференції КП(б)У делегат Барчук висловив своє невдоволення політикою ЦК КП(б)У на селі. Він зазначив: «Нам кажуть про 15 тис. комнезаможів. Навіщо нам така цифра? Адже ми знаємо, як створювалися комнезаможі. Казали селу, що у випадку, якщо у ньому не буде створено комнезаму, це свідчитиме, що воно не підкоряється радянській владі. Мало того, в комнезаможах засіли визначені куркулі – власники. Я зовсім незгоден з тим, що на селі в нас розпочалася жовтнева революція. Ні, там ще лютнева революція. Комнезаможі, за винятком 10-20%, є лише нікчемною або шкідливою організацією»[251]. У відповідь на Барчука вилилося чимало критики з усіх пунктів його звинувачень. Усіх, крім одного: ніхто не заперечив примусовості створення комнезамів. Можливо, крім марності спроби заперечувати очевидне, була й ще одна причина: мало хто вважав це недоліком.

Найбільш лаконічною на з'їзді характеристика діяльності комнезамів пролунала з вуст Миколи Попова: «Комнезаможі дали значну кількість загонів, котрі влилися в нашу армію. І якщо в минулому році українське село цілком стояло проти міста і радянської влади, то нині в українському селі наростають ті сили, які нададуть нам підтримку… Із села у куркулів вдалося взяти значно більше хліба, аніж в минулому році»[252].

Для здобуття такої підтримки частини українського села більшовицька влада зробила максимум можливого. Тільки із серпня по листопад було ухвалено ряд постанов та інструкцій, які спряли розколу українського села. Серед них слід назвати постанови РНК УСРР про зрівняння членів президій сільських і волосних комнезамів відповідно з головами сільрад (у великих селах – з членами виконкому сільради) та волосних виконкомів у відношенні військової та трудової повинності та в оплаті їх праці[253]. Не потребує спеціальних коментарів і низка інструкцій НКВС: «Про застосування заходів з метою недопущення окуркулювання комнезаможів», «Про реорганізацію неправильно утворених комнезаможів», «Про залучення комнезаможами куркульства до трудової повинності», «Про організацію комнезаможів для виборної кампанії до рад»[254] тощо. В одній з інструкцій, аналізуючи випадки нецільового використання сум, спрямованих з центру на жалування членам президій комнезамів, керівництво НКВС наголошувало, що подібні дії «є злочином, рівним зрадництву»[255].

Комнезами були потрібні владі виняткова для розколу села. Тому найвищою ланкою комнезамівської ієрархії були волосні президії. На питання з місць, чи можна скликати повітові або губернські організації комнезаможів, була дана чітка відповідь: «Не можна, оскільки може створитися у повітових та губернських центрах паралелізм і конкуренція між Виконкомами і Бюро»[256]. Те, що було потрібно на селі (паралелізм і конкуренція), на вищих шаблях влади було вочевидь зайвим. Додамо, що компартійний апарат, розуміючи своє непевне становище на селі, не збирався скасовувати комнезами навіть після опанування рад, як це було з комбідами в Росії. В одній інструкції НКВС спеціально наголошувалося, що комнезами не можна розпускати навіть у тих випадках, «коли вони при перевиборах оволодіють радами та волвиконкомами»[257].

Примус разом із пільгами дав непогані результати. Кількість комнезамів невпинно зростала. Хоча цифра в 15 тис., що називалася на конференції, була справді перебільшеною, успішність ставки на комнезами не підлягала сумніву. Так, за даними НКВС, станом на 1 липня їх було близько 700, 1 серпня – 3277, 19 вересня – 5564, 10 жовтня – 7681, 10 листопада – 9599[258]. Але більшовицьких керманичів і, зокрема, наркома НКВС В.Антонова, більше радувала не кількість, а якість. Він із задоволенням зазначав: «Теперь факт расслоения налицо. Кулак-бандит раньше не трогал селян, даже членов советов и волисполкомов: он только их разгонял и пугал угрозами. Теперь не то: теперь кулак уже бьется в своем собственном селе, против своих односельчан, организованных в комнезамож… За первую половину октября мы имеем, по неполным сведениям, из среды незаможных 152 жертвы кулацкого террора (по преимуществу председатели конезаможей)… Недавно пришла характерная телеграмма о том, что в одном селе кулаки вырезали 30 бедняков, а те, в свою очередь, вырезали столько же кулаков. А в Полтавской, Кременчугской и Донецкой губерниях начинают организовываться вооруженные отряды незаможных для самообороны и решительного подавления кулацкого террора. Это уже бесспорное начало гражданской войны в селе и несомненно, при поддержке всего государственного аппарата Советской власти, она закончится победой родственных пролетариату слоев деревни и укрепит пролетарскую диктатуру на твердом основании»[259].

Отже, за допомогою незаможників партапарат поглиблював соціальну напруженість на селі шляхом розкуркулення, придушував «політичний бандитизм», викачував зерно з місцевостей, що голодували. Щоб утримати контроль за бунтівним українським селом, Кремлю довелося утворювати специфічний різновид радянської влади – тандем чекістських осередків з комнезамами. Цей тандем підлягав контролю партійним комітетом тільки на повітовому рівні.

І все-таки в системі влади комнезами були чужорідним елементом. Розуміючи необхідність розколювання селянства аж до виникнення на селі стану соціальної війни, немало керівників партії сумнівалося у тому, що особлива гострота ситуації в Україні виправдовує після закінчення воєнних дій існування специфічно селянських політичних організацій. Перемогли, однак, голова РНК УСРР Х.Раковський і голова ВУЦВК Г.Петровський. Заручившись підтримкою в ЦК РКП(б), вони домоглися прийняття ВУЦВКом закону від 13 квітня 1921 р., за яким комнезами оголошувалися «організаціями державного значення».

Навіть після ухвалення цього закону комнезами виконували не стільки організаторські, скільки контрольні функції на селі. Водночас було значно збільшено переваги комнезамівців в отриманні різного роду економічної допомоги, сільськогосподарського інвентарю, землі, права на безоплатну освіту та ветеринарну і медичну допомогу тощо[260]. Також незаможники отримували рівнозначні робітникам переваги у зайнятті посад на державній службі. Але сам факт перебування у комнезамах (а не в їхніх виконавчих органах) не означав належності селянина до виконавчої гілки влади.

Поряд із наявними пільгами не менш важливим для організації комнезамів стало надання їм частини репресивно-поліційних прав. Так, їм дозволялося користуватися збройною підтримкою міліції (і самим мати зброю та організовуватися у збройні загони самооборони) і конфісковувати товари у «спекулянтів», «самогонщиків», «бан-

дитів», «злісних дезертирів» тощо. Мало того, до компетенції комнезамів входило також переселення представників названих категорій у хати бідняків, а також арешт та відправка в концтабори найбільш «злісних» куркулів та «інших ворогів Радянської влади»[261]. Цим правом незаможники дедалі ширше користувалися.

Щоправда, з початком непу і відповідною зміною пріоритетів почала змінюватися й ситуація з комнезамами. Нові закони, які надавали селянам економічну свободи, ліквідовували права комнезамів у плані реквізицій та перерозподілу майна на селі. Однак більшовицька влада потурбувалася про захист своєї опори на селі. 10 травня 1922 р. була видана постанова ВУЦВК «Про припинення справ, що виникли у зв'язку з розкуркулюванням села». У ній наголошувалося: «Запропонувати всім судовим та адміністративним установам припинити і надалі не приймати до розгляду ніяких справ за клопотаннями осіб, що не належать до незаможників, про повернення їм відібраного майна або винагороди за таке, якщо майна було вилучено комнезамами або за їх дорученням в порядку розкуркулювання села до вступу в силу декрету 15 листопада 1921 р. "Про реквізиції та конфіскації"»[262]. Така собі амністія комнезамівцям…

У радянській історіографії склалося уявлення, що комнезами представляли інтереси як бідноти, так і середнього селянства. Таке твердження було продиктоване гаслом, яке з 1919 р. стало офіційним в політиці РКП(б) – на союз з середняком. Було б дивно, якби партія проголошувала курс на середняка, але створювала і наділяла державними повноваженнями організації бідноти. Однак одразу після виникнення КНС українська влада почала їх «чистити», звільняючи від недостатньо активних селян. Масова кампанія чистки, під час якої КНС втратили половину складу, відбулася восени 1921 р. Критерії чистки сформулював Раковський на засіданні політбюро ЦК КП(б)У 30 вересня 1921 р.: «Здійснити основну чистку для того, щоб в комнезамах залишився напівпролетарський і малоземельний елемент»[263].

Незважаючи на надання таких широких повноважень комнезамам, які, здавалося, лише посилились у квітні 1921 р. після ухвалення нового закону про комнезами, керівники УСРР сподівалися на те, що основою радянської влади на селі стануть таки сільради. Тому з часом їм довелося обмежувати діяльність комнезамів, оскільки ті своїми діями посилювали спротив суспільства і заважали відновленню сільськогосподарського виробництва. Приміром, у циркулярі до губвиконкомів та повітвиконкомів від 15 травня 1921 р. наголошувалося, що розпуск сільських рад за постановами комнезамів неприпустимий. Право на це має лише волосний виконавчий комітет із затвердженням на повітвиконкомі[264].

У травні 1922 р. питання про комнезами розглянув пленум ЦК КП(б)У. На цей час соціальний склад КНС виглядав так (у тис. осіб): наймити – 65,4; безземельні селяни – 111,8; малоземельні селяни – 267,7; трьохдесятинники – 111,3; середняки – 74,5. Отже, після чисток кількість середняків становила в КНС лише десяту частину. Прогнозуючи розвиток подій на селі в умовах непу, пленум ЦК записав у своїй резолюції по КНС: «Черговим етапом у розвитку дрібнобуржуазної стихії буде натиск з боку куркульської частини села, прагнення якої будуть спрямовані в бік оволодіння політичною владою, проникнення в ради і витіснення з них біднішої частини села. Розгромлене в повстанському русі проти радянської влади, дезорганізоване новою економічною політикою, яка вибила ґрунт з-під ніг українського бандитизму, куркульство, що знаходить свою ідеологічну оболонку в петлюрівщині, спрямовує свою увагу в бік ле-

гального вростання в радянський апарат, поступового повільного оволодіння ним, кооперацією, школою, освітніми організаціями на селі і господарськими органами і апаратами, зв'язаними з життям українського села»[265].

Резолюція пленуму ЦК КП(б)У давала точний прогноз розвиткові ситуації в умовах утвердження ринкових засад у взаємовідносинах села з містом. Партійний апарат не допускав самоврядування сільського населення, за яким він небезпідставно бачив «петлюрівщину», тобто потяг до незалежності України. Спираючись на пролетаризовані верстви, партія прагнула попередити прояв політичної активності основної селянської маси в тому, що торкалося будь-яких сфер місцевого життя. Тому ЦК КП(б)У підтвердив доцільність існування комнезамів як «організацій державного значення» і рекомендував партійній організації республіки спиратися на них.

Після того як «трійка» усунула з України Х.Раковського, той надіслав членам ЦК і ЦКК РКП(б) листа з протестом, більша частина якого присвячувалася захисту його дітища – комнезамів. Зокрема, Раковський опротестував прийняту на пропозицію Г.Зинов'єва постанову пленуму ЦК РКП(б) від 4 липня 1923 р., згідно з якою політбюро ЦК доручалося у погодженні з ЦК КП(б)У здійснити ретельне обстеження комнезамів і доповісти про наслідки на одному з найближчих пленумів ЦК. Обстеження, на думку Раковського, могло негативно позначитися на авторитеті партії серед сільської бідноти. Ліквідаційні настрої щодо комнезамів, які існували в республіканській партійній організації, пояснювалися у листі нерозумінням суті непу. «Розтлумачуючи нову економічну політику не як маневровий рух класової боротьби, а як самостійну мету, – писав Раковський, – деякі наші товариші стали проводити точку зору, що в селі ставка віднині повинна бути на заможного селянина, який піднесе сільське господарство і буде платити податки державі»[266].

Як бачимо, Раковський солідаризувався з переважною більшістю керівників партії, які прагнули відновлення комуністичного штурму. Він уважав, що економічна стабілізація, досягнута завдяки державній підтримці селян-власників, є справою другорядною. Приховано або відверто таку точку зору поділяла більшість членів ЦК РКП(б). Тому лист Раковського у частині, присвяченій комнезамам, справив відповідне враження. Партійний центр відмовився втручатися у справу і передав її на розгляд в ЦК КП(б)У. Комнезами, хоч і з дещо зменшеними повноваженнями, залишалися органами державного значення до 1925 р., тобто до того часу, коли компартійну організацію України очолив Лазар Каганович.

8. Державні службовці: хто вони?

Аналіз структури державного управління ставить перед нами питання: які були правила прийому на державну службу та хто її здійснював? Слід зазначити, що якогось певного кодексу «державної служби» чи законодавчого акта про державну службу протягом 1917–1922 рр. не існувало. Були лише законодавчі акти, які регулювали сполучення посад та спільну службу родичів у радянських установах. , документ під назвою «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах» був ухвалений Радою Народних Комісарів УСРР лише 7 лютого 1923 р., тобто

наприкінці існування УСРР як формально окремої держави. Основою для ухвалення цих правил став відповідний документ РНК РСФРР, ухвалений 21 грудня 1922 р. та надрукований в «Известиях ВЦИК» 28 грудня 1922 р.

«Тимчасовими правилами» не дозволялося перебувати на державній службі тим особам, яким це було заборонено судовим вироком. В одній установі або підприємстві не дозволялося працювати особам, «споєднаним між собою близькою кревністю або своякістю в разі, коли одночасне перебування їх на посаді зв'язано з підконтрольністю або підпорядкованістю одного з них другому»[267]. Державним службовцям заборонялося бути «співучасниками будь-якого приватнього, торговельного або промислового підприємства… і в будь-якій формі вступати з державними установами у відносини комерційного ґатунку»[268]. Заборонялося сполучення посад в приватних та державних установах, а також у державних установах, «якщо ці установи, підприємства або сполучувані посади перебувають: а) в контрольній залежності, б) в адміністративно-господарській залежності».

Особливими були правила сполучення посад в судово-репресивних органах влади. Про це йшлося в п. 6 «Тимчасових правил» (подається за оригінальною орфографією): «Сполучення посад для службовців Міліції і Карного Розшуку, службовців Держконтролю та інших урядових інспекцій, яким надано права органів довіді (в рос. варіанті – «дознания». – *Авт*.), інспекторів і агентів УпНКФ (Уповноваженого Наркомату фінансів. – *Авт*.) по збору безпосередніх і посередніх податків, народніх слідчих і народніх суддів, членів Судових Колегій Найвищого й Губерніальних Судів, Військових і Транспортових Трибуналів, осіб прокурорського догляду і співробітників ДПУ – припускається лише в межах свого відомства й не инакше, як по спеціальному дозволу голови органів у кожному окремому випадкові»[269]. Крім самого факту відмінності у правилах сполучення посад державних судово-репресивних органів, дослівне цитування цього пункту дозволяє нам зробити більш широким перелік держаних службовців.

Пункт 7 цієї постанови нагадував, що керівництво країни зовсім недавно відтермінувало комуністичний штурм і вдалося до непу: «В разі, коли сполучник по одній із посад задовольняється натурою, пайком, паливом, одежою і т.п., то він позбавляється права користуватися тим самим від иншої установи або підприємства». Слід зазначити, що в тогочасну практику увійшло правило обмеження максимальної заробітної плати держслужбовців, а отже, можливість отримувати частину винагороди «натурою» багато важила.

Якщо вважати державними службовцями тих, хто допомагав у державному управлінні, а відповідно й отримував за це кошти від держави, то їхній перелік буде широкий. На низовому рівні це голови та члени президії сільрад, міськрад та їхніх виконкомів, волосних виконкомів, члени комбідів (1919 р.), ревкомів, президій сільських і волосних комнезамів (з червня 1920 р.). Починаючи із повітового рівня до відповідних органів влади з радянської лінії можна додати також працівників компартійних та чекістських повітових і губернських організацій. Компартійні діячі, якщо це було їхньою основною роботою, отримували окреме жалування саме починаючи з повітового рівня. Втім, рідко який комуніст у ті часи не мав державної чи оплачуваної державою посади. Щодо чекістів, як і міліціонерів, то поняття «державна служба» стосується усього особового складу цих організацій. Тим більше, що саме в їхньому середовищі поняття державної служби було найбільш формалізоване. Приміром, 11

листопада 1922 р. ВУЦВК ухвалив постанову, в якій була затверджена «форма урочистої обіцянки при вступі в робітниче-селянську міліцію». У ній, зокрема, наголошувалося на зобов'язанні «беззаперечно виконувати усі накази Начальників, поставлених Владою Робітниче-Селянського Уряду»[270].

До державних службовців слід відносити ще деякі категорії працівників, чия ієрархічна структура служби була схожою з радянськими установами, але суть якої ми не розглядали. Серед таких можна назвати управлінську структуру промисловості, кооперацію, профспілки тощо. Але насамперед це стосується судової системи. Адже, відповідно до чинного в радянській державі принципу неподільності влади, суд жодною мірою не можна назвати окремою її гілкою. У компартійно-радянської влади окремих «гілок», які могли забезпечувати незаангажованість суду при розгляді тих чи інших питань, просто не могло бути. На цьому, щоб у добу непу не виникла спокуса зробити суди незалежними, а усіх громадян – усіх рівними перед законом, відверто наголошувалося у відповідній постанові ВУЦВК від 9 серпня 1922 р.: «Суд, як орган влади, лише технічно відокремлений і незалежний. Політично та ідеологічно він є складовою і невід'ємною частиною цілісної Радвлади, цілковито від неї залежить і здійснює єдину лінію пролетарської диктатури... Суди… мають провадити свою діяльність під неодмінним кутом спрощення та зміцнення диктатури пролетаріату та біднішого селянства і, відтак, підтримувати авторитет вищого носія цієї диктатури – Виконкомів»[271].

Хто міг обіймати посади у державній службі? Про це промовисто говорить виборче законодавство. Втім, у даний період іноді основним критерієм було навіть не походження чи належність до тих чи інших класів, а ефективність у роботі. Причина проста: більшовицькі керманичі не мали у своїх лавах достатньої кількості кваліфікованих управлінців. Однак для формування «кістяка влади», а отже, і для встановлення політичного контролю, їх вистачало. Для ефективного управління державою керівна партія мала увібрати до своїх лав усіх тих, хто лояльно ставився до нового режиму і міг бути вправним управлінцем. Тому в центральних органах влади та вищих інстанціях місцевої було чимало вихідців з інших партій. Їхній відсоток значно перевищував подібний показник по КП(б)У загалом. Так, якщо станом на 1 січня 1923 р. всього у складі КП(б)У із 59 329 членів «іншопартійного походження» було 5022, або 8,5%, то в керівному складі українського уряду (наркоми, заступники наркомів, члени колегії наркомів) – 49,9%, губерній (очільники радянських і партійних губернських організацій і завідувачі відділів) – 42,2%, повітів – 31,2%[272].

Серед представників інших партій у вищих ешелонах влади провідне місце посідали вихідці з меншовиків (РСДРП(м)). Представники українських партій становили невеликий відсоток. Так, у керівному складі українського уряду таких було 1% (з 49,9%, а в повітах – 5,1%. Пояснюється це просто – більшовицьке керівництво з великими пересторогами ставилося до представників українського національного руху, основною для нього була небезпека відокремлення України. Тому навіть колишніх боротьбистів, яких у 1920 р. влилося в КП(б)У близько 4 тис., вже до початку 1923 р. майже не залишилося. М.Скрипник знайшов у собі мужність повідомити на XII з'їзді РКП(б) про підсумки проведеного Леніним і Раковським за допомогою самих боротьбистських лідерів розгрому найбільш впливової і масової у 1917–1919 рр. української політичної партії.: «Зараз на Україні маємо лише 118 боротьбистів, а решта? Якась частина пере-

їхала до Росії, а решта – почасти самі вийшли, а більшу частину викинули з партії тоді, як чистили з мотивів, що вони заховали національні забобони»[273].

До «національних забобонів» українців у більшовицькій партії ставилися вкрай обережно, адже саме національний рух ледь не коштував Кремлю влади в Україні і змусив його піти на вагомі поступки. Це впливало й на представництво українців у більшовицькій партії та в органах влади. Так, станом на 1 січня 1923 р. загалом в КП(б)У українців було 23,7% (це з врахуванням комуністів з військових частин, без них цей відсоток був би вищим – 28,4%[274]), то серед керівного складу наркоматів УСРР – 12,1%, губерній – 15,2%, повітів – 37,7%[275]. До того ж навіть у 1922 р. відсоток виключених з лав КП(б)У українців (26,8) був більшим, аніж їх частка в КП(б)У загалом, тобто частка українців у партії зменшилася. Таке становище не могло не викликати турботи щодо майбутнього радянської влади в Україні. Щоб зарадити небезпеці у квітні 1923 р. була проголошена політика українізації. Але її реальний вплив на національний склад державних службовців виявився лише згодом.

Більш широке коло урядовців і партійців «з посадами» потрапило до статистики наступного року. Оскільки дані у довіднику наводяться станом на кінець 1923 р., то вони будуть показовими для закінчення періоду існування УСРР як формально окремої держави. Якщо проаналізувати соціальний та національний склад партійного активу УСРР, тобто членів ЦК і ЦКК (центральної контрольної комісії) КП(б)У, керівництво губкомів, окружкомів та міських райкомів КП(б)У, то виявиться, що на кінець 1923 р. з 251 партійних керівників вихідців із робітників було 104 (41%), селян – 9 (4%), інших – 138 (55%)[276], причому на центральному та губернському рівні вихідців із селян не було зовсім. Українців серед них було 60 осіб (24%), росіян – 103 (41%), євреїв – 61 (24,3%), представників інших національностей – 6. Стан освіченості був таким: 117 осіб мали нижчу освіту, а 24 взагалі були малограмотними. Але це дало упорядникам збірникам «надію на можливість оробітничення складу, так як, очевидно, освіта не відіграє тут визначальної ролі»[277].

Схожа ситуація із соціальним складом вищого ешелону державних службовців була по радянській лінії (наркоми, заступники наркомів, члени колегій, голови губвиконкомів і завідуючі відділами в них, голови окрвиконкомів та завідувачі відділів). З 536 діячів вихідців з робітників було 231 (43%), селян – 48 (9%), інших – 257 (48%), тобто «інших» і тут було найбільше. Серед наркомів і членів їхніх колегій співвідношення було іншим – 12 вихідців з робітників, 1 із селян і 25 – з інших верств населення. Національний склад був таким: українців – 173 (32%), росіян – 217 (40,5%), євреїв – 79 (15%), інших – 35 осіб. 348 осіб (65%) мали нижчу освіту або були малограмотними, але, як зауважувалося у довіднику, ці діячі «по здатності управляти пролетарською державою вже достатньо набили собі руку»[278].

Дещо іншим було співвідношення серед керівників промисловістю, профспілками, кооперацією та фінансовими установами. З початком непу вони почали відігравати ключову роль в державі. У табл. 18.3 наведено узагальнені дані за цими чотирма напрямами державної служби. Серед керівників промисловості аналізом охоплено членів Вищої ради народного господарства України, голів трестів, уповноважених ВРНГ на місцях, а також членів управління трестів та директорів найбільших заводів. Серед діячів профспілок, кооперації та фінансових установ до уваги взяті ті з них, що мали посади від голів цих відомств до окружного рівня управління.

Таблиця 18.3. **Соціальний і національний склад та освіта керівництва промисловістю, фінансами, кооперацією та профспілками в УСРР**[279]

Категорія	Промисловість (126 осіб)	Профспілки (121 осіб)	Кооперація (60 осіб)	Фінансові працівники (67 осіб)
За соціальним походженням				
Робітники	86	72	17	12
Селяни	2	3	5	6
Інші	136	46	38	49
За національністю				
Українці	22	21	19	13
Росіяни	65	47	21	27
Євреї	68	47	14	24
Інші	12	6	6	3
За освітою				
Вища	5	3	11	8
Середня	23	21	16	27
Нижча	71	77	33	32
Малограмотні	22	19		

Бачимо, що відсоток українців серед керівництва профспілок, промисловості (близько 17%) і фінансів (близько 19%) був значно меншим навіть від подібного показника в середовищі партійного та радянського керівництва. Лише кооперація (31% українців) вибивалася з цього правила. Але якщо зауважити, що основну свою роботу вона мала проводити на селі, то цього теж було замало. Бачимо також занадто великий відсоток малограмотних управлінців серед керівників промисловості та профспілок. Щоб створити професійний та близький і зрозумілий народним масам управлінський апарат, треба було ще багато працювати.

Завдяки тому, що національне питання з 1923 р. було «на порядку денному», є змога визначити, якою була ситуація з кадрами та знанням мови на початку політики коренізації (табл. 18.4). Хоча нижче наведені дані стосуються кінця 1923 р., але, за визнанням укладачів збірника, за винятком деяких центральних установ українізація радянського апарату майже не рушила з місця.

Таблиця 18.4. **Національний та кількісний склад місцевого радянського апарату**[280]

Губернія	Показник	Кер-во губерній	Кер-во округів	Райвиконкоми	Сільради	Міліція
Волинська	всього	94	115	534	1953	590
	українців	56	43	386	1600	278
	росіян	14	25	67	102	169
	волод. укр. мовою	78	23	434	1657	275

Продовження табл. 18.4

Губернія	Показник	Кер-во губерній	Кер-во округів	Райвикон-коми	Сільради	Міліція
Донецька	всього	94	334	1266	915	2340
	українців	44	186	804	599	1426
	росіян	24	94	337	225	701
	волод. укр. мовою	78	144	323	546	1344
Катерино-славська	всього	112	156	1114	2156	1290
	українців	24	81	705	1624	523
	росіян	50	31	189	302	401
	волод. укр. мовою	21	102	733	1561	587
Київська	всього	162	177	1074	1876	280
	українців	34	91	893	1819	139
	росіян	51	37	101	30	96
	волод. укр. мовою	54	145	978	1770	169
Полтавська	всього	90	166	1061	1565	409
	українців	42	115	972	1501	547
	росіян	26	11	44	57	209
	волод. укр. мовою	50	115	976	1585	607
Харківська	всього	147	188	685	1529	694
	українців	26	155	548	1364	523
	росіян	88	21	122	134	150
	волод. укр. мовою	26	160	568	1369	291
Одеська	всього	84	195	659	2122	1771
	українців	2	63	401	1386	547
	росіян	31	75	130	452	597
	волод. укр. мовою	5	84	418	1202	296
Подільська	всього	96	205	889	3114	458
	українців	18	131	707	2912	244
	росіян	12	24	105	75	139
	волод. укр. мовою	51	131	755	2928	208
Чернігівська	всього	45	135	680	2549	541
	українців	20	100	593	2530	292
	росіян	13	23	71	17	185
	волод. укр. мовою	40	100	500	2003	166

Продовження табл. 18.4

Губернія	Показник	Кер-во губерній	Кер-во округів	Райвикон-коми	Сільради	Міліція
Усього по Україні*	всього	924	1671	7962	17 779	8373
	українців	266	965	6009	15 335	4519
	росіян	309	341	1166	1394	2647
	волод. укр. мовою	403	1004	5685	14 621	3943

* Підраховано за наведеними вище даними.

Бачимо, що відсоток українців був найнижчим серед радянського апарату губернського рівня, тобто вищої ланки місцевої влади. І відповідно найвищим (до 86% серед сільрад) серед низового радянського апарату. Це підтверджує, з одного боку, «занурeність» компартійно-радянської влади у маси, а з іншого – свідчить про контроль неукраїнської за своїм походженням компартійної верхівки над усім радянським апаратом. Дещо більше половини становили українці серед особового складу міліції, тоді як «склад військ ДПУ був в більшості своїй російський»[281]. І причина цього була не лише в тому, що «питання про українізацію мало піднімалося»[282], а й у централізованому способі формування цих військ: більшовицька влада не могла допустити близькості таємної поліції до народу.

Утім, насправді централізованим, тобто таким, що відбувалося у формі призначення зверху, а не задекларованим у Конституції обранням знизу, було також і формування місцевого апарату радянської влади. 1923 р. став тим переломним моментом, коли в Кремлі нарешті усвідомили неможливість реального економічного відродження країни без використання місцевої ініціативи. Останній перед XII з'їздом РКП(б) пленум ЦК РКП(б) на своєму засіданні від 30 березня 1923 р. ухвалив постанову «Про районування та обласні радянські органи». У поправках до наданої політбюро ЦК РКП(б) проекту постанови, завізованих особисто Сталіним, зазначалося: «а/ Предрешить постепенный переход к системе выборности областных органов советской власти на местах; б/ не возражать против введения этой системы для начала в двух районах; … д/ Предложить новому ЦК принять меры к постепенному переходу к системе выборности областных партийных органов»[283].

Починався новий період, у якому для успішності радянської влади потрібна була не лише відсутність активного опору новій владі, а й лояльність та активна участь у державному будівництві якомога більшої частини населення. Потрібно було відроджувати вкрай занедбану економіку. Призначенство на формально виборні державні посади заважало ініціативі з місць і тому більшовицький центр був змушений піти на деякі поступки.

Для більш тісного зв'язку більшовицької влади з масами вже на початку 1924 р. Кремль був змушений вдатися до таких дій, яких так відчайдушно уникав в Україні протягом 1919–1922 рр. – повернення якомога більшої кількості місцевих уродженців на свою батьківщину. На початку 1924 р. за підписом секретаря ЦК РКП(б) В.Молотова до всіх обласних партійних організацій, у тому числі й до української, було надіслано

лист такого змісту: «У зв'язку із втіленням у життя резолюції 12 партз'їзду по національному питанню – у Республіках і Областях відчувається гостра нестача працівників-комуністів відповідних національностей, що знають мову й місцеві умови. Тим часом, націонали перебувають у таких республіках, областях і губерніях, де вони не можуть застосувати знання рідної мови, наприклад, що говорять білоруською мовою перебувають у Кирреспубліці, а українці – у Білоруській республіці. З метою більше рішучого проведення в життя постанов партз'їзду й створення націоналів – необхідне ПЕРЕКИДАННЯ НАЦІОНАЛІВ у свої республіки, тому ЦК пропонує Вам терміново вислати списки на всіх комуністів: АЗЕРБАЙДЖАНЦІВ, БАШКИР, БУРЯТ-МОНГОЛІВ, БІЛОРУСІВ, ВОТЯКІВ, ГОРЦІВ, КИРГИЗ, УКРАЇНЦІВ, УЗБЕКІВ, ЧУВАШІВ І ЯКУТІВ – працівників повітового масштабу і їхніх резервів, із вказівкою партстажу, соціального стану, займаної посади, національності й рідної мови. Одночасно зі списками ЦК пропонує повідомити, які працівники можуть бути відряджені негайно і які із заміною»[284]. На практиці повернення націоналів у свої республіки та запровадження виборності низових радянських та компартійних органів відбувалося вже після створення СРСР.

Посилання до розділу 18

1 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.36. – С.356.
2 *Історія* Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1936). – К., 1937. – С.76.
3 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.38. – С.343.
4 *Кульчицький С.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – К., 1996. – С.56.
5 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.21-22.
6 *КПРС* в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – К., 1979. – Т.2. – С.75.
7 *Ахиезер А.С.* Россия: критика исторического опыта (Социокультурная динамика России). – Новосибирск, 1997. – Т.1: От прошлого к будущему. – С.392.
8 *Бухарин Н.И.* Избранные произведения. – М., 1990. – С.91.
9 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.43. – С.15.
10 *Арендт Х.* Джерела тоталітаризму. – К., 2002. – С.357.
11 *Известия* Всероссийского Центрального Исполнительного комитета. – 1918 – 3 апр.
12 Там же. – 1917. – 16 дек.
13 *Комуністична* партія – натхненник і організатор об'єднавчого руху українського народу за утворення СРСР: Зб. док. і матеріалів. – К., 1963. – С.40.
14 *Попов М.* Історія КП(б)У. – Харків, 1930. – С.122.
15 *Национальный* вопрос на апрельской конференции РСДРП (большевиков) // Революция и национальный вопрос: Док. и материалы по истории национального вопроса в России и СССР в XX веке / Под ред. С.М.Диманштейна. – М., 1930. – Т.3: Февраль-октябрь 1917. – С.13.
16 *Скоровстанский В.* Революция на Украине. – Саратов, 1919. – С.110.
17 Здоров А. Український Жовтень: Робітничо-селянська революція в Україні (листопад 1917 – лютий 1918 р.). – Одеса, 2007. – С.81.

18 Українською мовою цитовано за: *Волін М*. Історія КП(б)У в стислому нарисі. – Харків, 1931. – С.79. Див. також: *1917 год* на Киевщине: Хроника событий / Сост.: А.Иргизов, В.Манилов, Ф.Ястребов; Под ред. В.Манилова. – К., 1928. – С.430.
19 *Волін М*. Історія КП(б)У в стислому нарисі. – С.79.
20 *Затонський В*. Про підсумки українізації. З доповіді на червневому пленумі ЦК КП(б)У // Будівництво Радянської України: Збірник. – Харків, б.р. – Вип.І: За ленінську національну політику. – С.10-11.
21 *Резолюція* І з'їзду Рад про самовизначення України. 12 грудня 1917 р. // Перемога радянської влади на Україні (жовтень 1917 р. – січень 1918 р.): Зб. док. – К., 1947. – С.88.
22 *Удостоверение*, выданное на имя Н.А.Скрыпника в том, что он командируется на Украину в качестве аґента ЦК РСДРП(б) // Большевистские организации Украины в период установления и укрепления советской власти (ноябрь 1917 – апрель 1918): Сб. док. – К., 1962. – С.29.
23 *Резолюція* ІІІ Всеросійського з'їзду Рад про федеральні установи Російської республіки // Комуністична партія – натхненник і організатор об'єднавчого руху українського народу за утворення СРСР: Зб. док. і матеріалів. – К., 1963. – С.44.
24 Там само. – С.45.
25 *1917 год* на Киевщине: Хроника событий / Сост.: А.Иргизов, В.Манилов, Ф.Ястребов; Под ред. В.Манилова. – К., 1928. – С.407.
26 *Буценко А.* О расколе У.С.Д.П. (1917–1918) // Летопись революции. – 1923. – №4. – С.121-122.
27 *Бош Е*. Национальное правительство и советская власть на Украине. – М., 1919. – С.25.
28 *Комуністична* партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: В 2 т. – К., 1976. – Т.1. – С.22.
29 *Майоров М.* З історії революційної боротьби на Україні. 1914–1919. – Харків, 1928. – С.II-III.
30 *Бош Е*. Национальное правительство и советская власть на Украине. – С.35.
31 *Перемога* радянської влади на Україні (жовтень 1917 – січень 1918 р.): Зб. док. – К., 1947. – С.87.
32 Здоров А. Український Жовтень… – С.168.
33 Там само. – С.170.
34 *Виноградарская С.П., Рогожин А.И*. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет в первые годы Советской власти (1917–1920). – Харьков, 1977. – С.22.
35 *Центральний* державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВО України). – Ф.1. – Оп.1. – Спр.2. – Арк.1.
36 Там само. – Арк.2.
37 Там само. – Арк.5-6.
38 Там само. – Арк.7.
39 *Комуністична* партія – натхненник і організатор об'єднавчого руху українського народу за утворення СРСР: Зб. док. і матеріалів. – К., 1963. – С.56.
40 Там само. – С.62.
41 *Украинская* Советская республика. Беседа с тов. Скрыпником // Известия. – 1918. – №64. – 3 апр.
42 *До історії* першого періоду Радвлади на Україні: Архівні матеріали. – Харків, 1927. – С.36.
43 *Украинская* Советская республика. Беседа с тов. Скрыпником // Известия. – 1918. – №64. – 3 апр.

44 *До історії* першого періоду Радвлади на Україні... – С.37.
45 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.2. – Арк.13 а.
46 Там само. – Спр.7 в. – Арк.1 зв.
47 *Скоровстанский В.* Революция на Украине. – С.111-112.
48 *Действия* и распоряжения Рабоче-Крестьянского Правительства Украины // Вест. УНР. – 1918. – №41. – 14 (1) марта.
49 *Вістник* Української Народної Республіки. – Катеринослав, 1918. – 21 (9) берез.
50 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали у 2 т. – К., 1996. – Т.1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – С.400.
51 *Волін М.* Історія КП(б)У в стислому нарисі. – Харків, 1931. – С.71.
52 Там само.
53 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали у 2 т. – Т.1… – С.458.
54 Там само.
55 *Резолюции*, вынесенные на Втором Съезде Советов // Вест. Украинской Народной Республики. – 1918. – 20 марта. – №45.
56 *Центральний* державний архів громадських об'єднань України (далі ЦДАГО України). – Ф.57. – Оп.2. – Арк.170. – Арк.8.
57 *Телеграмма* Народного Секретаря по продовольствию местным советам и местным продовольственным органам об изъятии излишков хлеба у кулаков для голодающих // Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине. Февраль 1917 – апрель 1918: Сб. док. и материалов в 3 т. – К., 1957. – Т.3. – С.543.
58 Там же.
59 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.22.
60 *О включении* Белгородского уезда в состав Харьковской губернии // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства Украины (далі СУ Украины). – 1919. – №3. – Ст.27.
61 *Об административном* управлении на территории прифронтовой полосы Украины // Там же. – 1919. – №8. – Ст.102.
62 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.26.
63 *Об образовании* Донецкой губернии // СУ Украины. – 1919. – №6. – Ст.73.
64 *Трудовая* Армия. – 1920. – №3. – 27 марта.
65 *Про усталення* меж і складу Донецької губернії // Вісті ВУЦВК – 1920. – 18 квіт.
66 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.175. – Арк.8.
67 *Материалы* по районированию Украины. – Харьков, 1923. – С.4.
68 Там же.
69 *Первый* съезд Коммунистической партии (большевиков) Украины. 5-12 июля 1918 года: Протоколы. – К., 1988. – С.104.
70 *О названии* Украинской республики // СУ Украины. – 1919. – №2. – Ст 15.
71 Там же. – Ст.52 а.
72 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.6. – Спр.15. – Арк.1-17.
73 Там само. – Арк.11.
74 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции Коммунистической партии большевиков Украины. – №3. – Харьков, 1920. – С.21.
75 *В.І.Ленін* про Україну. Частина ІІ. 1917–1922. – К., 1969. – С.404.
76 Там само.
77 *Союзний* Робітничо-Селянський Договір між Російською Соціялістичною Федеративною Радянською Республікою й Українською Соціялістичною Радянською Республікою // 33 України. – 1921. – Ст.93.

78 Ці декрети були видані наприкінці 1917 – на початку 1918 р. Деякі з них див: *Історія* Радянської Конституції в декретах і постановах Радянського уряду. – К., 1937. – С.36-37, 48-59.
79 *Об отделении* церкви от государства и школы от церкви // СУ Украины. – 1919. – №3. – Ст.37.
80 *О религиозных* обрядах и преподавании Закона Божьего в Советской Украинской Школе // Там же. – №6. – Ст.69.
81 *Об уничтожении* сословий и гражданских чинов // Там же. – №7. – Ст.90.
82 *Об отмене* форменной одежды, знаков наружного отличия и обязательного ношения форменной одежды // Там же. – Ст.91.
83 *Об отмене* прав и привилегий лиц, окончивших учебные заведения // Там же. – №27. – Ст.294.
84 *Комуністична* партія України в резолюціях … – К., 1976. – Т.1. – С.21.
85 *Декрет* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины «Об организации власти на местах» // СУ Украины. – 1919. – №1. – Ст.3.
86 *Декларация* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины // Там же. – №4. – Ст.46.
87 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.39.
88 *Конституція* УСРР. Ст.21 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.61.
89 *ЦДАВО* України. Ф.2. – Оп.1. – Спр.54. – Арк.21.
90 *Про право* відклику депутатів (декрет ВЦВК) // Історія Радянської Конституції в декретах і постановах Радянського уряду. – К., 1937. – С.42.
91 Там само. – С.41.
92 *Конституція* УСРР. Ст.21 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.61.
93 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.269. – Арк.42.
94 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.14.
95 Там само. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.17.
96 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.1. – Арк.19.
97 Там само. – Арк.24 зв.
98 *Лозицький В.С.* Політбюро ЦК Компартії України: історія, особи, стосунки (1918–1991). – К., 2005. – С.20.
99 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.383. – Арк.3.
100 Там само. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.26. – Арк.14.
101 Там само.
102 *Об образовании* Всеукраинского Революционного Комитета // Собрание Узаконений и распоряжений Всеукраинского Революционного Комитета. – №1. – Ст.1.
103 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.2. – Спр.377. – Арк.3.
104 Там само. – Арк.4.
105 Там само.
106 *Декларація* Всеукраїнського революційного комітету про військову політику Радянської влади на Україні // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Зб. док. і матеріалів. – К., 1957. – С.49.
107 *Володимирський М.* Організація радянської влади на місцях. – Харків, б.р. – С.76.
108 *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.) – К., 2000. – С.24.

109 *О Комиссии* ВУЦВК по пересмотру учреждений УССР // Сборник постановлений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов (далі Сборник постановлений ВУЦВК) 5 созыва – Вып.2. – 1 июля – 15 ноября 1921 года. – Харьков, 1922. – С.163.

110 *О ликвидации* Комиссии по пересмотру учреждений УССР // Сборник постановлений ВУЦВК 6 созыва – Харьков, 1922. – С.98.

111 *Про регулярні* перевибори Рад і про скликання у визначені терміни з'їздів Рад // 33 України. – 1921. – Ст.151.

112 *Постанова* про волосні виконавчі комітети // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.91.

113 *Об изменениях* срока выборов советов; созыва съездов, сессий ВУЦВК и об упразднении некоторых отделов исполкомов // Сборник постановлений ВУЦВК 6 созыва – Харьков, 1922. – С.11.

114 *Про виконавчі* комітети // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.88-89.

115 Цит. за: *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.) – К., 2000. – С.90.

116 *Сборник* постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Вып.2. – С.8.

117 *Конституція* УСРР. Ст.6 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.59.

118 Там само.

119 Там само.

120 Там само. – С.60.

121 *Резолюція* IV конференції КП(б)У про розшарування села і організацію Радянської влади на селі // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Зб. док. і матеріалів. – К., 1957. – С.86.

122 *Постанова* Президії ВУЦВК про порядок виборів і норму представництва на IV Всеукраїнський з'їзд рад. 6 квітня 1920 // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920). – С.90.

123 *Постанова* в питанні радянського будівництва // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків. – 1932. – С.87.

124 *Приложение* к отчету о 5-ом Всеукраинском съезде Советов. – Харьков, 1921. – С.3-14.

125 *Бюлетень* 5-го Всеукраїнського з'їзду рад. – Харьков, 1921. – №5. – С.124.

126 *Конституція* УСРР. Ст.8 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.59.

127 *Об изменениях* срока выборов Советов; созыва съездов, сессий ВУЦВК и об упразднении некоторых отделов исполкомов // Сборник постановлений ВУЦВК 6 созыва – Харьков, 1922. – С.11.

128 Підраховано за: *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад… – С.63-64, 98-100, 130-132, 146-150, 170-173.

129 *Бабій Б.М.* Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925). – К., 1961. – С.177.

130 *Про Всеукраїнський* Центральний виконавчий комітет // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.87; *Про всеукраїнський* Центральний Виконавчий комітет // 33 України. – 1921. – Ст.92.

131 *Конституція* УСРР. Ст.10 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.59.

132 Там само.

133 *Конституція* УСРР. Ст.19 // Там само. – С.61.

134 *Про Всеукраїнський* Центральний Виконавчий комітет // 33 України. – 1921. – Ст.92.

135 Там же.
136 *Положение* о Всеукраинском Центральном Исполнительном Комитете Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов // Сборник постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Ч.1. – Харьков, 1921. – С.4-5.
137 Там же. – С.5.
138 *О назначении* повсеместных выборов в Советы и о порядке избрания на 4-й Всеукраинский Съезд Советов // СУ Украины. – 1920. – №1. – Ст.8.
139 *Конституція* УСРР. Ст.9 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.59.
140 *Про президію* Всеукраїнського центрального виконавчого комітету // Там само. – С.87.
141 Там само. – С.118.
142 *Резолюція* 5-го Всеукраїнського З'їзду Рад «Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР» // 33 України. – 1921. – Ст.93.
143 *Постановление* ВУЦВК от 30 марта // Сборник постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Вып.1. – Харьков, 1921. – С.6.
144 *Сборник* постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Выпуск 2. 1 июля – 15 ноября 1921 года. – Харьков, 1922. – С.10.
145 *Временный* регламент заседания президиума ВУЦИК // Сборник постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Вып.1. – Харьков, 1921. – С.6.
146 *Мироненко О.* Передумови народження радянської моделі конституційної юстиції, її об'єкти і суб'єкти до виникнення СРСР // Вісн. Конституційного Суду України. – 2004. – №4. – С.70.
147 Цитовано за: *Кульчицький С.В.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – К., 1996. – С.76.
148 *Конституція* УСРР. Ст.16 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.60.
149 Там само. – Ст.14 – С.60.
150 *Конституція* (Основний Закон) Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (прийнята V Всеросійським З'їздом Р). Ст.45 // Історія Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1936). – К., 1937. – С.78.
151 Там само. – Ст.37. – С.77.
152 *Бабій Б.М.* Українська радянська держава в період відбудови… – С.187.
153 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.5.
154 *Конституція* (Основний Закон) Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (прийнята V Всеросійським З'їздом Р). Ст.43 // Історія Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1936). – К., 1937. – С.77-78.
155 *О реорганизации* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины // СУ Украины. – 1919. – №4. – Ст.52б.
156 *Склад* уряду України, затвердженого на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 р. // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.64.
157 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.414. – Арк.23.
158 *Комуністична* партія – натхненник і організатор об'єднавчого руху українського народу за утворення СРСР: Зб. док. і матеріалів. – К., 1963. – С.109-126.
159 *Об объединении* деятельности УССР и РСФСР // Собрание узаконений и распоряжений Всеукраинского Революционного Комитета. – 1920. – №1. – Ст.7.
160 *З протоколу* засідання Всеукраїнського революційного комітету про відновлення діяльності ЦВК і Раднаркому УРСР // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Зб. док. і матеріалів. – К., 1957. – С.64.
161 *Об образовании* Совета Народных Комиссаров // СУ Украины. – 1920. – №1. – Ст.1.

162 *Про призначення* // 33 України. – 1920. – Ст.168.
163 *Про утворення* при Раднаркомові Народного Комісаріату Закордонних справ // Там само. – №4. – Ст.55.
164 *Про державні* взаємини між УРСР та РСФРР // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.73.
165 Там само.
166 *Союзний* Робітничо-Селянський Договір між Російською Соціялістичною Федеративною Радянською Республікою й Українською Соціялістичною Радянською Республікою // 33 України. – 1921. – Ст.93.
167 *Про Уповноважених* РСФРР при Раднаркомі УСРР // Там само. – 1921. – Ст.25.
168 Там само.
169 *Сборник* постановлений ВУЦВК 5 созыва – Вып.1. – С.65-67.
170 *Бабій Б.М*. Українська радянська держава в період відбудови… – С.187.
171 *Про Укрратрударм* // Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – Ч.2. – Ст.18.
172 Там само.
173 Там само.
174 Там само.
175 *Раковский Х*. Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому съезду советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. 16-20 мая 1920 г. – Харьков, 1920. – С.12.
176 *Центральный* государственный архив Советской армии: В 2 т. – М., 1991. – Т.1: Путеводитель. – С.373-375 або див: http://guides.rusarchives.ru/browse/guidebook.html?bid=120&sid=24277#refid24273.
177 Там само.
178 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции коммунистической партии большевиков Украины. – Харьков, 1920. – №5. – С.2.
179 Там же.
180 Там же. – №3. – С.29.
181 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.2. – Спр.262. – Арк.1.
182 Там само.
183 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции коммунистической партии большевиков Украины. – №5. – С.2.
184 *Сборник* постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Вып.2. 1 июля – 15 ноября 1921 года. – Харьков, 1922. – С.21.
185 Там же. – С.29.
186 Там же. – С.21.
187 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.2. – Спр.262. – Арк.1.
188 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.129. – Арк.1.
189 Там само. – Арк.2.
190 Там само. – Оп.1. – Спр.26. – Арк.3, 5, 7.
191 Там само.
192 *Харченко В.* «…Вирішувати питання політичного характеру, замінюючи в деяких випадках Пленум ЦК» До 85-річчя утворення Політбюро ЦК Компартії України // Комуніст України. – 2004. – №1. http://komukr.kpu.net.ua/2004.01/10.htm; Див.: також *Лозицький В.С*. Політбюро ЦК Компартії України… – С.15.
193 *Склад* уряду України, затвердженого на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 р. // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – С.64.

194 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.28.
195 Там само. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.14.
196 Там само. – Арк.65.
197 *Лозицький В.С.* Політбюро ЦК Компартії України… – С.21.
198 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.53.
199 Там само. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.40.
200 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.105. – Арк.2 зв.-3.
201 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.44. – С.313.
202 *Об организации* Всеукраинской Чрезвычайной Комиссии // СУ Украины. – 1919. – №1. – Ст.7.
203 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.64.
204 *Про Всеукраїнську* Надзвичайну комісію по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і переступами по службі // 33 України. – 1921. – Ст.146.
205 *Об упразднении* Всеукраинской Чрезвычайной Комиссии и об образовании Госполитуправления // СУ Украины. – 1922. – Ст.228.
206 *Про сутність* реформування ДПУ див: *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): Історико-юридичний аналіз. – К., 2002. – С.18-62.
207 *Об организации* Всеукраинской Чрезвычайной Комиссии // СУ Украины. – 1919. – №1. – Ст.7.
208 *О Чрезвычайных* комиссиях // Там же. – Ст.17.
209 *Переписка* секретариата ЦК РКП(б). – М., 1971. – Т.6. – С.62.
210 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.64.
211 *Декрет* Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету про створення Центрального управління Надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і злочинами по службі // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Зб. док. і матеріалів. – К., 1957. – С.83-84.
212 *Про призначення* тов. Манцева Начцупнадзвичком України // 33 України. – 1920. – №4. – Ст.72.
213 *Маймескулов Л.Н.* и др. Всеукраинская Чрезвычайная комиссия (1918–1922) – Харьков, 1971. – С.171.
214 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.45. – С.180.
215 *Об упразднении* Всеукраинской Чрезвычайной Комиссии и об организации Госполитуправления // СУ Украины. – 1922. – Ч.13. – Ст.228.
216 *Кульчицький С.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – С.258-259.
217 *Конституція* УСРР. Ст.18 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.60.
218 *Декрет* Временного Рабоче Крестьянского Правительства Украины «Об организации власти на местах» // СУ Украины. – 1919. – №1. – Ст.3.
219 Там же.
220 Там же.
221 *Об организации* Отдела Внутренних Дел // СУ Украины. – 1919. – №1. – Ст.2.
222 *Декрет* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины «Об организации власти на местах» // Там же. – Ст.3.
223 *Об образовании* волостных и сельских Комитетов Бедноты (временное положение) // Там же. – №3. – Ст.29.
224 Там же.
225 Там же.

226 Там же.
227 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.18.
228 Там само.
229 Там само.
230 Там само.
231 Там само. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.414. – Арк.10.
232 Там само. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.6.
233 *Об организации* местных органов власти и порядке управления (временное положение) // СУ Украины. – 1919. – №7. – Ст.86.
234 Таблиця складена за постановою: *Об организации* местных органов власти и порядке управления (временное положение) // Там же.
235 *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.). – С.25.
236 *Положение* о сельских советах // Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов об Исполнительных Комитетах, волостных Исполнительных Комитетах, сельских Советах и Комитетах незаможных селян. – Харьков, 1920. – С.9-12.
237 *Постановление* ВУЦИК об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов ль 30 марта 1921 г. // Сборник постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5 созыва. – Вып.1. – Харьков, 1921. – С.32.
238 *Раковский Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому… – С.10.
239 Систематизовано за положеннями та постановами, надрукованими у книзі: *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.87-98.
240 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции коммунистической партии большевиков Украины. – №4. – Харьков, 1920. – С.9.
241 *Бюлетень* 5-го Всеукраїнського з'їзду рад. – №5. – С.124.
242 Там само. – С.125.
243 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции коммунистической партии большевиков Украины. – №4. – Харьков, 1920. – С.9.
244 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.51. – С.141.
245 *Раковский Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому… – С.10.
246 Там же. – С.11.
247 Там же. – С.10.
248 Там же. – С.11.
249 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад… – Харків, 1932. – С.78.
250 *Раковский Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому… – С.11.
251 *Бюллетень* V Всеукраинской конференции коммунистической партии большевиков Украины. – №3. – Харьков, 1920. – С.2.
252 Там же. – С.4.
253 *Обзор* организации комитетов незаможных селян (с начала организации и до 1 декабря): Издание народного комиссариата внутренних дел. – Харьков, б.р. – С.65.
254 Там же. – С.66-69.
255 Там же. – С.70.

256 Там же. – С.71.
257 Там же.
258 Там же. – С.19.
259 Там же. – С.10.
260 *Раковский Х*. Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому… – С.45-48.
261 Там же. – С.49-50.
262 *О прекращении* дел, возникших в связи с раскулачиванием села // Сборник постановлений ВУЦВК 6 созыва – Харьков, 1922. – С.297.
263 *Кульчицький С*. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928)… – С.269.
264 *Всем* губисполкомам, копии Уездисполкомам // Сборник постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5 созыва. – Вып.1. – Харьков, 1921. – С.31.
265 Там же. – С.270 – 271.
266 Там же. – С.271 – 272.
267 *Тимчасові* правила про службу в державних установах і підприємствах // 33 України. – 1923. – Ч.4. – Ст.93.
268 Там само.
269 Там само.
270 *О присяге* при вступлении в рабоче-крестьянскую милицию // Сборник постановлений ВУЦВК 6 созыва – Харьков, 1922. – С.130.
271 *О взаимоотношениях* судебных и административных органов власти // Там же. – С.305.
272 *Справочник* партработника Украины. – Харьков, 1923. – С.463, 506, 509, 511.
273 *Двенадцатый* съезд Российской коммунистической партии (большевиков) 17-25 апреля 1923 г.: Стеногр. отчет. – М., 1923. – С.433.
274 *Итоги* партийной работы на Украине за 1923 г. – Харьков, 1924. – С.25.
275 *Справочник* партработника Украины. – Харьков, 1923. – С.466, 507, 510, 512.
276 *Итоги* партийной работы на Украине за 1923 г. … – С.48.
277 Там же. – С.49.
278 Там же. – С.51.
279 Підраховано за: *Итоги* партийной работы на Украине за 1923 г. … – С.51-55.
280 Там же. – С.144-145.
281 Там же. – С.147.
282 Там же.
283 *Російський* державний архів соціально-політичної історії (РДАСПІ). – Ф.17. – Оп.2. – Спр.94. – Арк.2.
284 Там само. – Оп.34. – Спр.199. – Арк.54.

Розділ 19. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу

КОНСТИТУЦІЯ
(ОСНОВНИЙ ЗАКОН)
Української Радянської Соціалістичної Республіки

Розділ І.

СУСПІЛЬНИЙ УСТРІЙ

ПРОТОКОЛ
комісії в справі змін конституції У С Р Р.

ПРИСУТНІ: т.т.Любченко, Васильченко, Порайко, Скрипник, Михайлик, Поляков, Приходько.

від 8 березня 1931 року.

Головує тов.Любченко.

Слухали: | Постановили:

П.1 - прийняти.

П.4 арт.33 ухвалити в такій редакції:

"33. Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету має право зупиняти і касувати постанови ради народніх комісарів і окремих народніх комісаріятів Української соціалістичної республіки, Всесоюзного центрального виконавчого комітету, районих виконавчих комітетів і міських рад, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці".

1. Еволюція радянської політичної системи

6 липня 1923 р. набула чинності Конституція СРСР, згідно з якою об'єднувалися чотири держави – РСФРР, УСРР, БСРР і ЗСФРР. З цієї нагоди 13 липня Президія ЦВК СРСР ухвалила звернення «До усіх народів та урядів світу», в якому наголошувалося: «6-го июля декларация и договор, принятые вступившими в Союз советским республиками, были утверждены и введены в действие Центральным Исполнительным Комитетом Союза»[1]. Зовні виглядало так, що постала нова держава, до якої цілком добровільно ввійшла незалежна радянська Україна.

СРСР будувався на невідомих раніше політико-ідеологічних, адміністративно-територіальних та економічних засадах. Це зумовило як монолітність і зовнішню успішність цієї держави на перших етапах її існування, так і відсутність стимулів для розвитку та розпад у майбутньому. Тому аналіз кістяка нової держави – її політичної системи – має непересічне значення для усвідомлення змісту радянської державності та місця і ролі у ній державних службовців.

Середина 1923 р. ознаменувалася ще однією важливою подією: Сталін став головною дійовою особою Кремля, а не просто генеральним секретарем ЦК РКП(б). Це сталося внаслідок подолання опору «націоналів», передусім частини українського, грузинського й татарського компартійно-радянського керівництва. Тоді ж стала очевидною і нейтралізація Л.Троцького, який так необачно для свого політичного майбутнього у квітні 1923 р. на XII з'їзді РКП(б) зайняв пасивну позицію у протистоянні Сталіна з прихильниками більшої суверенності національних республік. Отже, цей час можна вважати початком сталінської доби у здійсненні комуністичної революції. Саме він конструював і концентрував навколо себе той компартійно-радянський апарат, за допомогою якого з 1929 р. здійснювався новий комуністичний штурм.

Переходячи до непу, Ленін визнав, що курс на прискорену побудову комуністичного ладу виявився невиправданим. Не бажаючи плямувати доктрину, він назвав тоді комуністичні перетворення 1918–1920 рр. воєнним комунізмом. Вимушене засудження комуністичного штурму, який приніс населенню стільки злигоднів, вождь підмінив твердженням про спричиненість самого штурму умовами війни. Внаслідок цього воєнний комунізм у всіх радянських енциклопедіях почали характеризувати як систему надзвичайних соціально-економічних заходів тимчасового характеру.

Але й неп не варто переоцінювати. Керівники партії не відмовилися від спроби реалізувати комуністичної утопію. Незважаючи на деяку лібералізацію економічного та громадського життя, в державній агітації та пропаганді засуджувалася основа природного економічного розвитку – приватна власність. Той ринок, в якому опинилися господарюючі суб'єкти, був відрізаний від світового, тобто виявився штучним. Справді ринковими були тільки відносини держави з селянськими господарствами, де зберігалася приватна власність на засоби виробництва (крім землі).

Симбіоз компартійної диктатури з владою радянських органів давав змогу вибудовувати державу в довільних формах. Видимі конструкції не мали особливого значення, тому що за ними ховалася не відображена в конституціях диктатура жорстко централізованої партії. Така особливість дозволяла вибудувати національну радянську державність, не ставлячи під загрозу централізований характер держави, яку більшовики наново створили після розпаду Російської імперії. Опанована ними країна могла існувати навіть у вигляді формально не залежних від Кремля держав.

Перші роки і навіть місяці нової економічної політики спричинили зміну тональності у взаєминах центру з національними республіками і насамперед з Україною. Українське керівництво, яке повною мірою усвідомило нехтування економічних потреб своєї республіки, почало вимагати їхнього врахування. Небезпека відокремлення України та інших національних республік, що на той час були пов'язані з РСФРР федеративними договорами, змусила Кремль прискорити створення СРСР. Формальні ознаки незалежності з утворенням єдиної країни зникли, але натомість українське керівництво отримало більш чіткі «правила гри» в економічній сфері та самостійність у вирішенні питань розвитку освіти, культури та мовної політики. Теза про незалежність радянської України у складі СРСР почала широко використовуватися в агітаційно-масовій роботі.

Одночасно з утворенням СРСР головним засобом розв'язання національного, в тому числі й українського, питання стала політика коренізації, український різновид якої дістав назву «українізації». Цю політику не слід ідеалізувати. Головним у ній було вкорінення радянської влади в україномовному середовищі. Коренізація мала на меті змусити чекістів, професорів і пропагандистів перейти на мову того населення, серед якого вони працювали. Наслідком коренізації мала стати мобілізація для будівництва держави-комуни кадрів з українського суспільства, в середовищі якого більшовицьке керівництво тривалий час почувалось як в окупованій країні. Однак радянська коренізація не могла не зближуватися у певних вимірах з українізацією, яку здійснювали національні уряди. Спільним знаменником для обох типів українізації – національного і радянського – була дерусифікація. Переслідувану сотні років рідну мову українці почули в школах і закладах культури. Це сприяло укоріненню радянської влади в масах.

Політика коренізації, як і неп, була лише засобом досягнення головної мети – здійснення нового, вже сталінського, комуністичного штурму. Він був необхідним, щоб створити соціально-економічний фундамент для тоталітарного політичного режиму. Після розгрому суперників у політбюро ЦК ВКП(б) Сталін відновив припинену Леніним у 1921 р. політику комуністичного будівництва.

Злам непу і перемога над «правим ухилом» у політиці ЦК ВКП(б) відбулись одночасно. Власне, тривалий альянс М.Бухаріна і Й.Сталіна припинився саме через те, що сталінці у вищому партійному керівництві відмовилися від нової економічної політики й під іншими гаслами відновили розпочатий В.Леніним у 1918 р. і припинений ним же навесні 1921 р. комуністичний штурм. На об'єднаному пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б) у квітні 1929 р. Сталін обґрунтував відновлення штурму такою заявою: «Робітники і маломіцні верстви села матимуть повне право спитати нас: яка ми влада, робітничо-селянська чи куркульсько-непманська?»[2]. Керована новим вождем, партія поверталася на згубний курс ліквідації приватної власності та згортання товарно-грошових відносин. Цього разу треба було ліквідувати власність десятків мільйонів селян та інших дрібних товаровиробників і налагодити «безпосередній», тобто позаринковий, обмін між містом і селом на засадах контрактації.

Партія здійснювала нову економічну політику через радянські органи влади, які ухвалювали закони, узгоджені попередньо в політбюро ЦК ВКП(б). Та в умовах штурму партійне керівництво дедалі частіше починало оприлюднювати прирівняні до законів постанови, якими мусили керуватися всі органи влади. Однією з перших була постанова ЦК ВКП(б) «Про основні підсумки і чергові завдання в галузі контрактації зернових посівів» від 26 серпня 1929 р. Згідно з цим документом відносини між містом і селом переводилися на цілком інші економічні засади – комуністичні. В цій постанові контрактація розглядалась як «засіб організації планового продуктообміну між містом і селом». З кінця 1929 р. почався вже нічим не прихований комуністичний штурм.

Сталінська «революція згори» здійснювалася шляхом масового терору. Той, хто не схвалював генеральної лінії Кремля на «соціалістичне будівництво», наражався на репресії. «Хто не з нами, той проти нас!» – таким було найпоширеніше гасло сталінської епохи. 15 листопада 1930 р. одночасно в «Правде» і в «Известиях ВЦИК» з'явилася стаття М.Горького «Якщо ворог не здається, його знищують». Це гасло стало доповненням попереднього.

У грудні 1931 р. Сталін зустрівся з німецьким письменником Емілем Людвигом, і той в розмові зауважив: «Мені здається, що значна частина населення Радянського Союзу почуває страх, боязнь перед Радянською владою, і що на цьому почутті страху до певної міри ґрунтується стійкість Радянської влади»[3]. Сталін не підтримав цього судження, але й не потурбувався переконати письменника у протилежному. Інтерв'ю без жодних купюр було опубліковане в центральному органі ЦК ВКП(б) – журналі «Більшовик». Страх і ненависть культивувалися владою. Вони допомагали Сталіну перетворювати Радянський Союз на індустріально могутню країну ціною неймовірних жертв, і вони ж були гарантією міцності його диктатури.

Серед робітничого класу, де визначальна роль держави не підлягала сумніву, глибина реформ була обмежена. Трестівський госпрозрахунок непівського періоду був перетворений на більш досконалий (у розумінні – більш підконтрольний державі)

госпрозрахунок підприємств. Робітничий клас зберіг право на вибір місця праці за власним бажанням. Це полегшило Кремлю завдання тримати робітничі колективи під своїм контролем. Керівники державної партії домоглися співпраці з робітниками у створенні великої промисловості, передусім підприємств воєнно-промислового комплексу та його інфраструктури. Це засвідчив непідробний ентузіазм, з яким робітники працювали на новобудовах.

Комуністичний штурм на селі виявився набагато складнішим завданням. Адже тут зберігалися реальні ринкові відносини. Ринок – це купівля-продаж за взаємною згодою, а селяни не збиралися добровільно віддавати державі ініціативу у визначенні цін на сільськогосподарську продукцію. Коли встановлена ціна здавалася їм зовсім невигідною, вони відмовлялися продавати хліб. Це викликало хлібозаготівельні кризи.

Зі свого боку, держава прагнула профінансувати величезну програму індустріалізації за рахунок села. Інших фінансових коштів вона просто не мала. Вилучення максимально великих ресурсів з села могло бути гарантоване тільки одним: селянин мав перетворитися з господаря-власника, який самостійно вирішував, як розпорядитися своєю продукцією, на найману робочу силу в колективізованих господарствах, яка б постійно перебувала під контролем радянських і партійних органів. Держава повинна була позбавити селянина його власності, зрівняти його за соціальним статусом з міським пролетарем. Зробити це без колосального силового тиску, як показував досвід колективізації 1919 р., було неможливо.

Суцільна колективізація сільського господарства неодмінно повинна була супроводжуватися репресіями. Своєю чергою репресії викликали опір селянства. Так створювалося замкнене коло. Тому «робітничо-селянська» держава мусила використовувати проти селянства будь-які доступні їй форми репресій. Ухвалювати рішення про те, які саме репресії застосувати, могла лише одна людина, яка захопила владу в державній партії й відповідно в самій державі. Такою людиною наприкінці 1920-х років став Й.Сталін. Лише після того, як він утвердився в цій ролі, став можливим «великий перелом».

Опорою Сталіна у здійсненні його варіанта комуністичного штурму стали, якщо висловлюватися сьогоднішньою термінологією, державні службовці. У цю добу саме державна посада, а не власна ініціатива стала гарантією життєзабезпечення людини. Функціонери, які очолювали партійні, радянські, комсомольські та профспілкові апарати, могли не турбуватися про своє становище, тому що кожна посада мала наперед визначений рівень матеріального забезпечення і пільг. Але вони мали служити вождю вірою і правдою. Водночас внутрішня партія становила противагу органам державної безпеки, які теж будувались як середньовічний орден – на засадах суворої ієрархічної підпорядкованості та залізної дисципліни. Керівництво централізованою системою органів політичної поліції Сталін теж замкнув на собі. Партійним і радянським органам влади на місцях чекісти не підпорядковувалися.

Непричетна до реальної влади зовнішня партія разом із профспілками і комсомолом повинна була тримати в полі зору держави кожну людину. З рядових партійців і комсомольців формувався спеціалізований корпус секретних співробітників (сексотів) для непомірно роздутого апарату державної безпеки. Кожен її агент мав власну мережу сексотів, створювану, як правило, залякуванням.

У липні 1934 р. був утворений наркомат внутрішніх справ СРСР. Об'єднане державне політичне управління увійшло до нового наркомату як Головне управління державної безпеки (ГУДБ). За кількістю штатних і позаштатних співробітників ГУДБ багатократно перевищувало наркомати. При НКВС створювалася Особлива нарада – орган, наділений правом виносити в адміністративному (позасудовому) порядку вироки на заслання, вислання або ув'язнення терміном до п'яти років. Майже одночасно до радянського законодавства була запроваджена стаття про зраду батьківщини, до якої належали такі злочини, як шпигунство, розголошення військової або державної таємниці, втеча за кордон. Ці злочини каралися розстрілом, члени сімей підлягали ув'язненню на строк від п'яти до десяти років. Уже звиклу до терору як методу управління країну готували до сплеску гіпертерору. Сигналом для його початку стали рішення лютнево-березневого пленуму ЦК ВКП(б) 1937 р.

На Україну припала приблизно п'ята частина арештів і розстрілів, що відповідало її питомій вазі серед населення СРСР. Але Сталін нещадно розправився з керівництвом республіки. Із 62 членів ЦК КП(б)У, обраного XIII з'їздом КП(б)У в червні 1937 р., 56 були оголошені ворогами народу. З 11 членів політбюро ЦК КП(б)У було репресовано 10.

Якщо 1920-ті роки в українській історіографії називають національним відродженням, то 30-ті – «розстріляним відродженням». Чим пояснити цю різницю в ставленні кремлівських можновладців до України? Українська радянська державність мерехтіла на межі буття і небуття, але завжди була загрозою для Кремля. Побудова держави у вигляді федерації союзних республік з правом виходу кожної з них зі складу Радянського Союзу мала на меті знищити ґрунт для розгортання національного руху. Але радянські органи користувалися цілком реальними владними повноваженнями, у тому числі в національних республіках. Хоча ці повноваження могли паралізуватися партійними комітетами, вони становили загрозу для диктатури. Чим більше українізувалася радянська влада в Україні, тим більшою ставала загроза перетворення фіктивної національної державності на реальну.

Коли Сталін замкнув на собі всі важелі влади, Україна опинилася в епіцентрі репресій. Існування найбільшої національної республіки на кордоні з Європою він сприймав як виклик. Сталін знав лише один спосіб боротьби з потенційною небезпекою – превентивні репресії. Услід за спрямованим проти українських селян терором голодом посланець Сталіна П.Постишев розгорнув планомірне винищення української інтелігенції. Постгеноцидна Україна стала безпечною для Кремля. У 1934 р. Сталін дав згоду на перенесення столиці УСРР з пролетарського Харкова в національний центр – Київ.

Масова «зачистка» 1937–1938 рр. стала заключним акордом сталінської революції згори. Влада наскрізь пропалила соціальне середовище в Україні. В республіці практично зникли соціально-економічні та політичні структури дорадянського часу. Залишалося тільки тероризоване й атомізоване населення, яке перебувало в цілковитій матеріальній залежності від держави.

2. Зміни в політико-адміністративному устрої

Проблема кордонів між Україною та Росією, що так гостро стояла у попередній період, була розв'язана в перші роки існування СРСР. Здавалося б, це питання в умовах існування єдиної держави переходило з розряду загальнополітичного в суто адміністративний. Однак насправді це було не так. Адже за усіма союзними республіками зберігалося право виходу зі складу СРСР. У такому разі адміністративні кордони могли (і це сталося у 1991 р.) перетворитися на державні. Іншим, протилежним за вектором чинником впливу на ставлення Кремля до проблеми кордонів стало міжнародне становище. Компартійні керманичі намагалися продемонструвати світові справедливе розв'язання національного питання. При цьому наголошувалося, особливо в перші роки існування СРСР, що союз радянських республік є прообразом майбутнього комуністичного світу. Водночас в агітаційно-масовій роботі постійно підкреслювалося, що союз республік винятково добровільний, а всі національні республіки насправді є незалежними державами. Принципи, за якими буде знайдено розв'язання національного питання в СРСР, пропонувалися до застосування в усіх колоніальних країнах, для «звільнення» всіх поневолених народів. Тому питання кордонів України мало політичний, а не адміністративний характер.

Спочатку визначення лінії кордону між Україною та Росією будувалося на трьох принципах: етнічний склад населення, довоєнний адміністративно-територіальний поділ та економічна доцільність. У практичному визначенні кордонів України більшовицькі керівники відштовхувалися від довоєнного поділу на губернії. Щоправда, були деякі винятки. Найзначущі з них – передача навесні 1919 р. чотирьох північних (неукраїнських за етнічним складом) повітів Чернігівської губернії до складу новоутвореної Гомельської губернії, що на той час входила до складу РСФРР, і включення в березні 1920 р. частини території колишньої Області війська Донського до складу радянської України.

У 1923 р. в Україні та Росії розпочався перехід від дореволюційного адміністративно-територіального поділу (губернії, повіти і волості) на новий (округи і райони). Український уряд скористався реформою, щоб підняти перед ЦВК питання про приєднання до власної республіки тих повітів і волостей у прикордонних з УСРР Курській і Воронезькій губерніях, де переважало українське населення. Йшлося про приєднання до УСРР повітів і волостей Курської губернії з кількістю населення 807,2 тис. осіб (у тому числі українців 484,8 тис., або 60%), а також повітів Воронезької губернії з кількістю населення 1243,8 тис. осіб (у тому числі українців – 930,9 тис., або 74,9%)[4]. В одній із постанов політбюро ЦК КП(б)У, датованій 11 травня 1924 р., підкреслювалося: «а) При вирішенні питання про зовнішні кордони України прийняти за основу сполучення етнографічного та економічного принципів; б) Рекомендувати нашим представникам не піднімати питання про Крим»[5].

Майже одночасно виконком Південно-Східного (з кінця 1924 р. – Північно-Кавказького) краю і Південно-Східне бюро ЦК РКП(б) звернулися до політбюро ЦК РКП(б) з проханням вилучити з підпорядкування Україні Таганрозьку та Шахтинську округи. Керівники Північного Кавказу посилалися на те, що до 1917 р. ці території входили до складу Області війська Донського.

Для розгляду подання уряду УСРР ЦВК СРСР створив комісію під керівництвом голови ЦВК БСРР О.Черв'якова. Після багатьох обговорень комісія дійшла висновку про необхідність приєднати до УСРР Путивльський, Гайворонський і Бєлгородський повіти Курської губернії, а також Валуйський повіт Воронезької губернії. Всього пропонувалося приєднати території з кількістю населення 1018,6 тис. осіб, у тому числі 591,7 тис. українців. Території з кількістю населення 1031,2 тис. осіб (у тому числі 724 тис. українців) залишалися за Курською і Воронезькою губерніями. Тобто етнічний критерій не став головним у рішенні комісії. Але навіть такий проект викликав незадоволення представників РСФРР. Після протесту російської частини комісії питання було винесене на розгляд останньої інстанції – політбюро ЦК РКП(б)[6].

11 липня 1924 р. політбюро ЦК РКП(б) розглянуло і позитивно вирішило подання властей Північно-Кавказького краю. Політбюро ЦК КП(б)У не погодилося з цим рішенням і попросило винести питання на розгляд членів ЦК РКП(б) у повному складі.

У практиці внутріпартійних відносин такого ще не траплялося. Від початку утворення в 1919 р. ще ніхто не насмілювався піддавати сумніву авторитет політбюро ЦК РКП(б) як органу, який від імені ЦК утілював волю державної партії. Виходило так, що політбюро ЦК КП(б)У поставило на перший план національні інтереси своєї республіки, а не партійну дисципліну.

Як не дивно, але політбюро (щоправда, розколоте персональним суперництвом) і пленум ЦК РКП(б) не зреагували відразу на спробу українських цекістів «підняти маси» проти рішення вищої партійної інстанції. Сталін зробив простіше: загальмував розв'язання українсько-російської тяжби з територіального питання більше ніж на рік, аж поки на чолі ЦК КП(б)У став Л.Каганович. А тим часом компартійно-радянське керівництво УСРР використовувало будь-який привід для того, щоб добитися від Кремля потрібного рішення. До резолюції президії виконкому Комінтерну про розпуск Української комуністичної партії від 24 грудня 1924 р., текст якої складався не без втручання, як це зрозуміло, представників ЦК КП(б)У, була вписана знаменна фраза: «Тепер відбувається робота з об'єднання у складі УСРР всіх суміжних з нею територій з українською більшістю населення, що входять в Радянський Союз»[7]. Однак це не допомогло українцям вирішити питання на свою користь. Водночас сам факт ухвалення такої резолюції свідчив про вихід територіального питання за межі внутрішньорадянської проблеми.

Після того як генеральним секретарем ЦК КП(б)У в квітні 1925 р. став Л.Каганович, ВУЦВК дисципліновано вніс узгоджені з Росією та Білорусією пропозиції щодо врегулювання кордонів УСРР з РСФРР і БСРР. Росії Україна передавала основні частини Таганрозького та Шахтинського округів. На північному сході до УСРР переходив майже весь колишній Путивльський повіт, а також деякі прикордонні волості Курської та Воронезької губерній. На українсько-білоруському кордоні до складу України була включена одна сільрада в південній частині Мозирського округу. Натомість до складу Білорусії Україна передавала частину Олевського і Словечанського районів, а також північну частину Овручського району. Всього УСРР одержувала територію, на якій мешкало 278,1 тис. осіб і втрачала територію з населенням 478,9 тис. осіб[8]. Загальний баланс надбань і втрат був не на користь України (за населенням – 200,8 тис. осіб).

Порівняймо цей результат із первинною заявкою українського уряду про перегляд кордонів: у ній ішлося про приєднання до УСРР суміжних територій з населенням 2051 тис. осіб.

Після ухвалення постанови президії ЦВК СРСР від 16 жовтня 1925 р. українська громадськість не заспокоїлася. Питання про перегляд кордонів продовжувало ставитися на офіційному рівні. Тези червневого (1926 р.) пленуму ЦК КП(б)У «Про підсумки українізації» закінчувалися адресованим політбюро ЦК дорученням такого змісту: «Провадити далі роботу в справі об'єднання в складі УСРР всіх межуючих з нею територій з українською більшістю населення, що входять до складу Радянського Союзу». Це доручення можна побачити тільки в офіційному тексті, який був надрукований газетою «Коммунист» 15 червня 1926 р., а також у брошурі, опублікованій за газетним текстом у Мінську в 1926 р.[9] Пізніші публікації матеріалів червневого (1926 р.) пленуму ЦК КП(б)У друкувалися без процитованого абзацу.

У грудні 1926 р. відбувся Всесоюзний перепис населення. Він документально підтвердив, що значна частина української етнографічної території знаходилася в прилеглій до УСРР території РСФРР. Особливо рельєфно це було видно на прикладі Центрально-Чорноземної області. На півдні колишньої Воронезької губернії мешкало 903 тис. українців, які становили у цілісному масиві прилеглих до радянської України земель понад 90% населення.

У травні 1928 р. М.Скрипник знову звернувся до політбюро ЦК КП(б)У з офіційним поданням. Він писав, що українське населення територій, які межують з УСРР, позбавлене можливості користуватися рідною мовою. Цілеспрямована русифікація мільйонів українців за межами УСРР, писав він далі, не відповідає «здійснюваній нами правильній ленінській національній політиці і послаблює її революційний вплив на пригноблені маси Західної України, Буковини, Бессарабії. В самій УСРР підіймають голову ворожі сили, які використовують ці факти курської, кубанської, таганрозької дійсності, що не залишаються невідомими. У роботі на Україні відчувається вплив тих помилок, тої неприпустимої лінії, яка проводиться на місцях, в Курській губернії, Таганрожчині і т.п.»[10].

18 травня 1928 р. записка наркома була розглянута на політбюро ЦК КП(б)У. Л.Кагановичу, В.Чубарю і М.Скрипнику було доручено остаточно її відредагувати й надіслати до ЦК ВКП(б)[11]. Редагування звелося головно до відмови від згадок про українські претензії на Північний Кавказ: Сталін реагував на рядок з національного гімну, в якому окреслювалися кордони України («від Сяну до Дону»), як бик на червоне. В листі генсекові від 25 травня 1928 р. Каганович просив поставити на закрите засідання секретаріату ЦК ВКП(б) питання «Про передачу УСРР повітів з більшістю українського населення Курської і Воронезької губерній, у зв'язку з районуванням Центрально-Чорноземної області»[12]. В ході районування з чотирьох губерній, включаючи Орловську і Тамбовську, була утворена нова одиниця – ЦЧО, але кордони України і Росії залишилися незмінними.

12 лютого 1929 р. на зустрічі делегації українських письменників із генеральним секретарем ЦК ВКП(б) було поставлене запитання про кордони: «Тов. Сталин, как вопрос с Курской, Воронежской губерниями и Кубанью в той части, где есть украинцы? Они хотят присоединиться к Украине». Сталін дав таку відповідь на пря-

ме запитання: «Этот вопрос несколько раз обсуждался у нас, так как часто слишком меняем границы (смех), слишком часто меняем границы – это производит плохое впечатление и внутри страны, вне страны… У некоторых русских это вызывает большой отпор. С этим надо считаться… Это вопрос чисто практический. Он два раза у нас стоял. Мы его отложили – очень часто меняются границы. …Я думаю, что такой вопрос надо решать осторожно, не слишком забегая вперед, чтобы не развивать отрицательного отпора со стороны той или другой части населения»[13]. Тобто основну роль у невиконані вимог України зіграла відмова від етнографічного критерію на користь політико-ідеологічному: Сталіну потрібно було показати свою лояльність росіянам. Про економічний чи географічний критерій як причину відмови у цьому разі не йшлося.

Іншу позицію Кремль зайняв у питанні про створення Молдавської АСРР. Впродовж десятків років на території дореволюційної Херсонської губернії осідали переселенці з-за Дністра, внаслідок чого тут утворилася досить велика молдавська національна меншина. У Кремлі, враховуючи ініціативу вихідців з окупованої Румунією Бессарабії, визнали за доцільне створити на її основі молдавську автономну республіку, яка б могла слугувати політичною противагою Румунії. Керівники УСРР не бажали створення на своїй території Молдавської республіки, оскільки розуміли, що у разі повернення Бессарабії постане нова союзна республіка, до якої перейде частина української території. Микола Скрипник 7 березня 1924 р. навіть пропонував утворити автономну Молдавську область у складі РСФРР[14]. Показовою демонстрацією позиції українського керівництва стало майже одноголосне (за винятком В.Затонського) рішення політбюро ЦК КП(б)У від 18 квітня 1924 р. про недоцільність утворення молдавської автономії[15]. Але Кремль все-таки наполіг на швидкому утворенні автономної республіки. У постанові ЦК РКП(б), виданій 26 вересня, підкреслювалося: «В акті утворення Автономної Молдавської СРР повинно бути зазначено, що західним її кордоном є державний кордон СРСР»[16]. Тут ішлося не про кордон по Дністру, якого радянський уряд не визнавав, а про кордон по Пруту.

До складу автономної республіки ввійшли не лише територія, де молдавани становили більшість населення, а й райони з переважно українським населенням. 12 жовтня 1924 р. сесія ВУЦВК ухвалила постанову «Про утворення Молдавської АСРР». Після різного роду уточнень до складу Молдавської АСРР увійшли 11 районів Лівобережжя Дністра. За переписом 1926 р., молдавани кількісно переважали лише у Дубосарському (67,0%) і Слободзейському (64,7%) районах, мали відносну більшість у Григоріопольському (45,7%) і сільській частині Тираспольського (38,5%) районів[17]. Це свідчило, що причина створення молдавської автономії лежала в політико-ідеологічній площині й не мала реальних економічних та етнографічних підстав. У зміненій після утворення АМСРР Конституції УСРР 1919 р. та в Конституції УСРР 1929 р. за АМСРР фактично визнавалося право виходу зі складу УСРР – це засвідчила стаття, в якій говорилося, що об'єднання АМСРР з УСРР відбулося на основі «права на самовизначення аж до відокремлення»[18].

Аналіз ситуації з кордонами наочно показує, що ситуація з Україною була нетиповою для політики Кремля. Адже в СРСР центральні органи влади до певного часу всіляко сприяли утворенню нових і збільшенню території вже наявних національних

одиниць. Приміром, протягом 1924–1926 рр. територія Білоруської СРР збільшилася майже вдвічі. У 1936 р. автономна Казахська СРР була перетворена на союзну республіку з 42,5% казахів, що мешкали в ній[19].

До України не приєднали навіть ті території, де українці становили до 90% населення. Іноді це пояснювали економічною та географічною недоцільністю. Однак про те, що Сталін боявся зміцнення й без того потужної України, звичайно, не говорилося. Побоювання втратити у майбутньому Україну виявилося більш значущим, ніж очікувані переваги від пропаганди національної рівноправності.

Резюмуючи результати територіального розмежування між УСРР і РСФРР, можна зробити висновок, що вони були спричинені зовнішніми щодо радянської України чинниками і мали політичний характер. Утворення АМСРР мало ще й інший вимір – створювалася нова адміністративна одиниця, для управління якою потрібний був специфічний державний апарат. І в даному разі створення АМСРР полягало у руслі тих змін адміністративно-територіального поділу, що відбувалися в ході адміністративно-територіальної реформи 1923–1925 рр. Територію автономної республіки нарощували до розмірів тогочасної округи – основної адміністративно-територіальної одиниці в 1925–1930 рр.

Загалом увесь період 1923–1939 рр. був часом експериментів у сфері адмінподілу. Обґрунтовувалися вони кожного разу економічними потребами, скороченням витрат на державний апарат. У постанові II сесії ВУЦВК VII скликання від 12 квітня 1923 р., зокрема, наголошувалося: «Ухвалюючи методу та практичне переведення виконаної роботи щодо районування як першу спробу ґрунтовної перебудови адміністраційно-територіального поділу цілої країни на підставі її економіки й відповідно до єдиного плану, в напрямі спрощення радянського апарату та наближення центру до людності, друга сесія ВУЦВК постановила: 1. Переведену роботу щодо адм.-тер. поділу України затвердити в кількості 53 округ (повітів) та 706 районів (волостей); 2. Доручити Президії ВУЦВК зробити відповідне подання до ВЦВК РСФРР про зміну кордонів, сумежніх з РСФРР губерень, щоб випростувати кордони та правильніше утворити округи за економічним принципом»[20].

Постанова ВУЦВК від 4 листопада 1923 р. «Про підсумки та чергові завдання районування України» доповнювала рішення про новий адміністративний устрій. У цьому документі схвалювалися основні засади реформи, знову наголошувалося на виконанні завдання щодо «спрощення та зміцнення радапарату та наближення його до населення». Також підкреслювалася необхідність погодити в загальносоюзному порядку питання щодо зміни кордонів УСРР: під цим, як уже зазначалося, розумілося приєднання до УСРР частини прилеглих до України територій РСФРР. Водночас наголошувалося: «Що ж стосується до організації районів та сільрад, то цю роботу зважати за здійснену недосконало й вжити рішучих заходів: а) до рівномірного розподілу заселених пунктів по сільрадах та районах, простуючи до залишення в одній адміністраційній одиниці населення, однорідного своїм національним складом; б) до співзбігу меж адміністрацій них з межами земельних товариств, встановлюваних в порядкові робот по землевпорядженню»[21]. Зауваження були слушні й зумовлені як економічними, так і політичними чинниками.

Прив'язка адмінподілу до економічних потреб в умовах, що склалися в 1923–1939 рр., сама по собі зумовлювала постійну зміну адмінподілу, оскільки внаслідок здійснюваної більшовицьким керівництвом радянської модернізації стрімко змінювалося саме суспільство. Протягом 1923–1931 рр. основною була тенденція до зменшення кількості районів і подальшого «спрощення» державного апарату через це. Так, у 1925 р., після скасування губернського поділу, територія України складалася з АМСРР і 41 округу, які розподілялися на 680 районів. Проте й такий поділ, що, до речі, був найбільш сталим у міжвоєнний період (без суттєвих змін – 5 років), не виправдав пов'язаних із ним очікувань. З початком активної фази колективізації знову виникла потреба у «зміцненні» управлінського персоналу, тож від округів відмовилися.

У 1930 р. відбувся перехід на двоступеневу систему управління (центр – район). При цьому були ліквідовані округи й укрупнювалися райони. Внаслідок цих змін територія України була поділена на 503 адміністративні одиниці: Молдавську АРСР, 484 райони та 18 міст (з міськрадами) республіканського підпорядкування. Серед названих адміністративних одиниць була певна кількість *національних районів:* російські, німецькі, болгарські, грецькі, єврейські та польський. Однак безпосереднє керівництво з Харкова такою кількістю районів (зменшеною на початку 1931 р. до 382[22]) виявилося неефективним. У 1932 р. повернулися до триступеневої системи управління (центр – область – район). 27 лютого 1932 р. було утворено 5 областей (Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську); 2 липня – Донецьку, 7 жовтня – Чернігівську. У лютому 1935 р. відбулося розукрупнення районів, пов'язане з ліквідацією політвідділів МТС. Постановами президії ВУЦВК від 11, 13 та 17 лютого було утворено 126 нових районів: 3 на території АМСРР, 19 в Київській області, 23 в Харківській, 20 в Дніпропетровській, 7 в Донецькій, 20 в Одеській, 14 у Вінницькій, 20 у Чернігівській[23]

До жовтня 1937 р. кількість областей не змінювалася, проте у Донецькій області восени 1933 р. було створено Старобільський округ, а на території прикордонних районів Київської та Вінницької областей у лютому 1935 р. було утворено 6 округів. Вони існували до реорганізації цих областей. У наступні роки тривало утворення та перебудова областей, створювалися райони, уточнювалися межі цих адміністративно-територіальних одиниць. 22 вересня 1937 р. було утворено Житомирську, Миколаївську, Полтавську, Кам'янець-Подільську (від 1954 р. – Хмельницьку) області. Донецьку область 3 червня 1938 р. було поділено на Сталінську та Ворошиловградську. 10 січня 1939 р. було створено Запорізьку, Кіровоградську та Сумську області.

Отже, протягом 1923–1939 рр. відбувалися майже безперервні зміни в адмінподілі України. Одночасно із трансформацією другої після республіканського центру ланки в адмінподілі республіки (відповідно губернія – округ – район або міськрада – область) незмінними залишалися низові ланки – сільради, міськради, райони. Однак кількість низових ланок постійно змінювалася. І якщо процес збільшення міськрад був цілком закономірний, оскільки основним пріоритетом компартійної влади була індустріалізація країни, то постійні трансформації районів і сільрад пояснити так прямолінійно неможливо. Ці зміни ілюструє табл. 19.1.

Таблиця 19.1. **Кількість районів і сільрад на території УСРР**

Дата	Кількість районів	Кількість сільрад
12.04.23[24]	706	…
17.12.26[25]	622	10 733
01.07.29[26]	579	10 990
25.05.31[27]	382	…
01.12.35[28]	481	11 050
06.01.37[29]	487	…

Зміни були наскільки швидкоплинними, що навіть коли відомості за той чи інший рік уже друкувалися, числа у різних колонках могли різнитися. Приміром, лише за першу половину 1929 р. кількість сільрад в Україні було збільшено на 32, а кількість районів зменшено на 2[30]. І це при тому, що ніяких загальних рішень про зміну принципів районування у цей час не було видано.

Важливу роль у внутрішній політиці відігравало ставлення українського керівництва до проблем розвитку національних меншин, що відбивалось у трансформації низових адміністративно-територіальних одиниць. Ідеться передусім про національні сільради та райони, що почали формуватися з 1924 р. Про плинність цього процесу свідчать дані, наведені Л.Якубовою. Зважаючи на постійні зміни, дослідниця підкреслює, що «відомості таблиці по роках є орієнтовними, оскільки фіксовані дані практично неможливо навести через постійну змінюваність кількості національних сільрад»[31] (табл. 19.2, 19.3).

Таблиця 19.2. **Кількість національних районів протягом 1925–1934 рр.**

Національні райони	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1936[32]
Російські	-	-	9	9	9	8	8	8	7	7	9
Німецькі	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Болгарські	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3
Грецькі	-	-	-	3	3	3	3	1	1	2	2
Польські	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Єврейські	-	-	1	1	2	3	3	3	3	3	3
Разом	9	9	22	25	26	25	25	23	22	23	24

Нестабільність адмінподілу була логічним наслідком реалізації планів кремлівської верхівки, яка прагнула створити «нову людину», «нове суспільство», нову систему взаємин між людьми. Відтак відсутність усталеності та високий рівень вертикальної мобільності суспільства допомагали Кремлю знаходити кадри для виконання поставлених завдань. Кожного разу зміни адмінподілу безпосереднішм чином стосувалися радянського, а за ним і партійного апарату: «наближали до місць», «якісно зміцнювали», «спрощували роботу» апарату тощо. Приміром, у постанові РНК від 14 лютого

Таблиця 19.3. **Кількість національних сільрад протягом 1925–1934 рр.**

Національні сільські ради	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Російські	69	122	292	283	498	379	379	?	?	?
Німецькі	117	221	237	251	253	252	252	?	?	?
Болгарські	28	43	45	45	45	46	46	46	?	?
Грецькі	28	27	30	30	30	30	30	30	30	30
Польські	64	129	139	143	150	164	164	?	?	?
Єврейські	19	34	56	77	92	115	115	?	?	?
Чеські	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12
Албанські	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3
Білоруські	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Шведські	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Інші	5	57	54	159	-	81	3	?	?	?
Разом	344	648	872	1007	1087	1085	1007	1112	?	?

1925 р. «Про скасування губерень і перехід на триступеневу систему управління» говорилося, що це робиться з метою «наблизити владу до населення»[33]. Вдосконалення було безперервним, і у цих змінах був певний сенс. Крім реальних пошуків оптимального варіанта адміністративно-територіального устрою, його трансформації слугували одним із засобів мобілізації державних службовців на виконання поставлених завдань.

Компартійно-радянське керівництво досить швидко усвідомило, що сталість адмінподілу стане можливою лише після завершення перебудови країни на комуністичних засадах. Тому сам орган, що був покликаний вирішити проблему територіального устрою, зробили постійним. У спільній постанові ВУЦВК і РНК УСРР від 13 березня 1925 р. зазначалося: «Центральна Адміністраційно-Територіальна Комісія (ЦАТК) при Президії ВУЦВК є постійна комісія у справах районування і складається з голови та 8-ох членів, призначуваних персонально Президією ВУЦВК»[34]. У підпорядкуванні ЦАТК знаходилися губернські й округові територіальні комісії, що складалися (кожна) з голови та чотирьох членів[35]. Губернські та округові комісії мали подавати звіти про свою роботу з виправлення недоліків адмінподілу відповідним виконкомам і ЦАТК один раз на місяць, а сама Центральна адміністративно-територіальна комісія не рідше одного разу на три місяці звітувала про свою діяльність перед Президією ВУЦВК і РНК УСРР.

3. Організація управління

Контроль за виборчим процесом (до виборів 1937 р.). Радянська Україна від початку свого існування проголошувалася державою широких мас: за Конституцією 1919 р., УСРР була «організацією диктатури працюючих і

експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства», а за Конституцією 1929 р. – «соціалістичною державою робітників і селян»[36]. Більшовики спромоглися захопити владу саме завдяки взяттю на озброєння найбільш радикальних народних вимог, виконання яких, по суті, суперечило планам більшовицького керівництва. Незважаючи на це, Кремлю вдалося зберегти та навіть зміцнити свою диктатуру. Вирішальним у цьому стало вміння кремлівських керманичів діяти за принципом «розділяй та володарюй». Успіху не можна було досягнути без реального залучення до управління державою широких верств населення. Більшовицьке керівництво змогло «поділитися владою», зберігши за собою всі важелі впливу на суспільство.

Основою успішності стихійно виниклих рад була їхня наближеність до мас, що своєю чергою була наслідком їх частої виборності. Тому ключем до успішності більшовизму стало підпорядкування виборів компартійному апаратові. Саме вибори, до участі в яких допускалася переважна частина населення, допомогли більшовикам легітимізувати свою владу в очах суспільства.

Місцеві ради та з'їзди рад усіх рівнів, які формувалися шляхом визначеного представництва низових рад на з'їздах вищого рівня, були проголошені вищими органами влади відповідного регіонального чи центрального рівня. Між з'їздами рад законодавча, виконавча й судова влада формально перебувала в руках обраних ними органів – виконавчих комітетів. Виконкоми ухвалювали закони та здійснювали поточне управління, враховуючи накази виборців. Декларувалося, що ці накази, а не партійні інтереси або власна позиція членів виконавчих комітетів рад повинні визначати характер їхньої діяльності. Виборці мали право відкликати депутата будь-коли.

Опора на ради та їхні виконкоми була вкрай необхідною для партії. Це не лише надавало легітимності владі, а й дозволяло залучати до управління позапартійних фахівців і поширювати вплив партії на найвіддаленіші куточки країни. Політично і фахово підготовлених членів РКП(б) для задоволення державних потреб не вистачало. Адже, особливо попервах, «політична чистота» членів РКП(б) сполучалася з їхньою непідготовленістю до практичної організаційної роботи.

У резолюції VIII з'їзду РКП(б), що відбувся у березні 1919 р., з приводу взаємин між більшовицькою партією та радами наголошувалося: «Змішувати функції партійних колективів з функціями державних органів, якими є Ради, ні в якому разу не слід. Таке змішування дало згубні результати, особливо у військовій справі. Свої рішення партія повинна проводити через радянські органи, в рамках *Радянської Конституції*. Партія намагається *керувати* діяльністю Рад, але не замінювати їх»[37]. Водночас зазначалося, що «практичною, самовідданою працею в Радах, висуненням на всі посади найбільш стійких і відданих членів, РКП повинна завоювати для себе безроздільне панування в Радах і фактично контроль за всією їх роботою»[38]. Ключовими є слова про політичне панування та фактичний контроль за радами. Щоб його не втратити, компартійне керівництво повинно було жорстко контролювати виборчий процес, а отже, і фільтрувати тих осіб, що ставали державними службовцями в результаті виборів.

Через те, що низові ради були формою безпосередньої демократії і оновлювалися досить часто (у середині 1920-х років – раз на рік), узурпацію владних функцій рад компартійним органам доводилося відтворювати за кожного оновлення їхнього складу. З іншого боку, потреба щоразу здобути контроль за місцевими радами спри-

яла більш щільному контактові членів партії з масами. Тому вибори до радянських органів влади були для партії справою великої ваги. Були розроблені виборчі процедури, які дозволяли штучно підбирати персональний склад радянських органів за всіма параметрами: класовим походженням, партійною належністю, демографічними ознаками тощо. Цим процесом керував компартійний апарат за безпосередньої підтримки органів ДПУ. У такий спосіб позбавлялася впливу значна частина потенційно активних виборців, що могли б скерувати модель поведінки місцевих рад у небажаному напрямі.

Однак такий контроль мав і зворотний бік: влада віддалялася від народу. Загалом у СРСР у виборах до рад 1922 р. брало участь 22% виборців, 1923 р. – 35%, а в 1924 – 31%[39]. Таке зниження відсотка виборців у 1924 р. свідчило, що після короткотермінового ефекту від запровадження політики коренізації селяни знову почали втрачати довіру до влади. Каганович визнавав, що в цілому ряді районів у виборах до рад брало участь менше 10% виборців, що можна було вважати бойкотом виборів. Навіть Й.Сталін у середині 1920-х років підтверджував: «Досі справа стояла так, що в цілому ряді районів вибори рад на селі являли собою не дійсні вибори, а порожню канцелярську процедуру протягування "депутатів" цілим рядом хитрощів та натисків вузької групи керівників, які бояться втратити владу. Наслідком цього було, що ради з органів близьких та рідних масам ризикували перетворитися на органи чужі, а керівництво селянством з боку робітників, ця основа диктатури пролетаріату, ризикувала повиснути в повітрі»[40]. Таке несприйняття абсолютною більшістю селянства радянських органів влади було вкрай небажано для влади, яка славилася своїм зануренням у народні товщі та вмінням ураховувати, принаймні у вигляді гасел, побажання народних мас. Тому в середині 1920-х років, з розвитком непу, влада здійснила низку кроків, спрямованих на «пожвавлення» роботи рад. Зокрема, у разі перевиборів виборчим комісіям «категорично заборонялося» пропонувати якісь списки на виборах[41]. Однак таке «пожвавлення» привело до небажаного для влади ефекту – частина селян пом'якшення виборчої процедури сприйняла всерйоз і, за словами Кагановича, під час виборів 1925–1926 рр. відбулося «зростання активності ворожих шарів і особливо куркуля на селі. Куркулі вперше виступили як активна сила, що прагне до влади»[42]. Тому влада дещо обмежила «волю» виборців наступного року і надалі вже не припускалася подібних помилок.

Виборчими дільницями ставали підприємства, установи, військові частини, навчальні заклади. Кандидатури на обрання пропонувалися від імені партійних або профспілкових організацій, громадськості. Спосіб голосування (подачею записок, підняттям руки) визначали самі збори виборців. Як правило, вибори проводилися відкритим голосуванням. У постанові ВУЦВК і РНК УСРР від 10 вересня 1924 р. «Про виборчі права громадян і порядок проведення виборів» визначався такий порядок виборів: «Хуторські, фабрично-заводського типу, районові, округові і губерніальні комісії розбивають усіх виборців на групи виробничого або іншого принципу, назначають виборчі пункти для виборчих зборів, визначають число делегатів до місцевої ради від кожних виборчих зборів відповідно до встановлених у законі норм представництва і відряджають до виборчих пунктів уповноважених для керівництва передвиборчими і виборчими зборами»[43]. Безпосередньо вибори депутатів відбувалися на

виборчих зборах, на яких мала бути присутньою не менш як третина виборців при перших виборах і будь-яка кількість – при повторних. Туди допускалися, звичайно, лише ті особи, що мали право обирати та бути обраними. Таким виборцям видавалися виборчі картки, за якими виборців і допускали на виборчі збори. Спосіб виборів дозволяв владі контролювати виборчий процес: «Вибори проводиться відкритим голосуванням, звичайною більшістю голосів. Порядок переведення виборів (за списками або за окремими кандидатурами) визначають виборчі збори»[44].

Людей, які бажали здійснити власний вибір, дисциплінували різноманітними способами: впливом начальства (оскільки вибори відбувалися на виробництві), через представників громадськості, які розподіляли матеріальні блага, загрозою «випадіння» зі списків виборців. Позбавлення виборчих прав, а отже, і демонстративна вказівка на другосортність тієї чи іншої особи, було за доби непу одним із основних важелів впливу компартійних органів на вибори. У цей час саме «гласні» методи впливу на вибори були найпоширенішими. Адже внаслідок реформи 1922–1923 рр. ДПУ було позбавлено права винесення позасудових вироків і його діяльність була значною мірою формалізована, тобто зумовлена певними законодавчими нормативами[45]. Відтак репресивна складова діяльності ДПУ в період непу не була основною. Головною функцією були збір інформації та інформування вищих компартійних органів, які на основі цієї інформації ініціювали ухвалення того чи іншого рішення.

Взяття з початком непу курсу на «революційну законність» зумовило перенесення під час організації виборчого процесу основної уваги компартійних органів на легальні методи боротьби за ради. Тому з 1924 р. на три категорії був розширений список осіб, яких позбавляли виборчого права. Повний перелік таких осіб був наведений у постанові ВУЦВК і РНК УСРР від 10 вересня 1924 р. Права вибирати та бути обраними до рад позбавлялися такі категорії населення:

«***а)*** особи, що вживають найманої праці з метою визискування;

б) особи, що живуть з нетрудового прибутку, як ось: відсотків з капіталу, прибутків з підприємств, надходжень з майна й т інше, а також приватні купці й приватні торговельні та комерційні посередники;

в) члени царської фамілії, що панувала в Росії, а також особи, що прямо або посередньо керували діяльністю поліції, жандармерії й контрреволюційних урядів (Денікінського, Колчаківського, Врангелівського, Петлюрівського, Гетьманського, Махнівського, Мусоватського, Грузинсько-Меншовицького й інших), як ось: міністри, товариші міністрів, генерал-губернатори, губернатори, віце-губернатори, градоначальники, губерніяльні і повітові маршалки, урядовці спеціальних доручень при губернаторах, прокурори судових палат, земські начальники, члени селянських управ, ісправники, селянські й повітові начальники, службовці і агенти поліції, охоронних відділів, тюремних управлінь і інші особи, що їх точний перелік встановлюється інструкцією Центральної виборчої комісії;

г) ченці й черниці, попівство й духівництво всіх культів, члени правлінь релігійних громад і жони згаданих осіб;

д) особи, що їх суд визнав за злосних дезертирів Червоної армії і Флоти – протягом 3-х років по винесенні судом відповідного вироку;

е) особи, засуджені за зисколюбні й ганебні злочини на реченець, установлений законом або судовим вироком і особи, що відбувають судову кару в формі позбавлення волі або примусової праці;

ж) особи, що оптували чужоземне громадянство й протягом установленого реченця повинні покинути межі УСРР;

з) особи в установленому порядку визнані душевно хворими або божевільними, а також ті, які знаходяться під опікою;

и) особи, заслані адміністраційним порядком як контрреволюційний і соціально-небезпечний елемент, на час їхнього заслання»[46].

Заслуговує на увагу наявність серед позбавленців дружин представників духівництва та членів правління релігійних громад. Зауважимо, що йшлося про «неприбуткові організації», дозволені владою, статут яких затверджувався в «губернських (з 1925 р. – окружних) міжвідомчих по справах про об'єднання та спілки комісіях» (вживалася абревіатура «Губмекосо»)[47]. Однак сама наявність в організаторів таких громад іншого світобачення поряд із їхніми організаторськими здібностями (громади мали становити не менше 50 осіб), робила їх ворогами в очах компартійного апарату. Крім того, в окремому пункті спеціально зазначалося, що державні урядовці «контрреволюційних» урядів, посада яких не згадується в пункті ***в)***, допускаються до участі у виборах «тільки в тому разі», якщо вони не знаходяться на особливому обліку в ДПУ[48].

До такого обліку заносили всіх «соціально-небезпечних» осіб. Цей висновок випливає із затвердженого ЦВК СРСР 28 березня 1924 р. положення про права ОДПУ щодо адміністративних заслань, висилок і ув'язнень до концтаборів. Як вказує В.Окіпнюк, у цьому положенні «знайшла закріплення хибна теоретична концепція щодо визначення певної категорії осіб соціально-небезпечною. Підставами для цього вважалась не наявність доказів їх вини, встановленої судовими органами, а їхнє соціальне походження, родинні зв'язки з контрреволюційним середовищем тощо»[49]. За такого підходу кількість позбавленців могла довільно збільшуватись і залежала від позиції Державного політичного управління.

Разом із тим за доби непу ставлення до представників перших двох категорій позбавленців було дещо пом'якшене. Виборчих прав не позбавлялися ті, хто вживав найману працю «не з метою визиску» або «для хатнього обслуження», отримували відсотки з радянських ощадних кас чи облігацій і продавали своє майно або продукти власного виробництва. Щоб дістати виборчі права, представники цих двох категорій мали «принести посвідку від фабрично-заводського комітету, місцевкому, сільської ради або відповідного виконавчого комітету про те, що відтепер ці особи не експлуатують чужої праці, живуть з засобів, які добувають особистою працею, і цілком довели свою лояльність до радянської влади»[50].

Навіть гіпотетично загроза отримати недостатньо лояльні ради існувала винятково на рівні сільрад. Адже прямі вибори проводилися лише до місцевих органів влади. До того ж навіть у виборах до сільських рад, що відбувалися в перші роки існування СРСР раз на рік, існувала нерівність. Щоправда, так було лише у тому разі, коли на території сільради знаходилася фабрика, завод, чи якесь інше промислове підприємство або радгосп. Від робітників згаданих закладів, як і від частин Червоної армії, до сільради обиралося по одному депутату від кожних 20 виборців (або один

делегат від не менше як 10 виборців – це у тому разі, коли таких осіб було менше двадцяти), тоді як від селян – від кожних 100 мешканців[51].

Існувала нерівність і у виборах до міських і селищних рад. Згідно з положенням від 28 жовтня 1925 р., селищні ради утворювалися «в селищах міського типу, фабрично-заводських, залізничних й інших робітничих, також дачних селищах, де людність становить не менше, як 1000 мешканців»[52]. І в міських, і в селищних радах діяли такі норми представництва: «а) по одному депутату на кожні 100 виборців від робітників і службовців всіх родів промислових закладів (фабрик, заводів, комунальних підприємств та інш.), військових частин Червоної армії та флоти, від частин міліції, а також від осіб, що трудяться сільським господарством на засадах трудового землекористування, проживають на території міської або селищної ради й не беруть участі у виборах сільських рад; б) по одному депутату на кожні 200 виборців від службовців державних, громадських (в тому числі професійних і кооперативних) і приватних установ, підприємств, правлінь та торговельних контор, трестів й інших установ та організацій, слухачів державних учбових закладів, кустарів, осіб вільних професій та інших осіб, що мають право виборів». При цьому ті члени родин, які знаходилися на утриманні, здійснювали своє виборче право за нормами, передбаченими для тих, на утриманні кого вони знаходилися[53].

Усі з'їзди рад, від районних до Всесоюзних, формувалися з депутатів місцевих рад. Виборче начало тут зовсім не відчувалося. До того ж і тут була узаконеною нерівність. Приміром, згідно з «Положенням про районові з'їзди рад та районові виконавчі комітети» від 3 вересня 1924 р., ці з'їзди скликалися «з представників усіх рад, що існують на території району, в тому числі й від міськрад, коли такі є, з розрахунку один депутат від 500 мешканців від сільрад і по одному депутату на кожні 100 виборців від міських рад та фабрично-заводських селищ (з 1925 р. селищних рад. – *Авт.*), від рад або загальних зборів виборців фабрик і заводів, що знаходяться поза селищами, а також від військових частин Червоної Армії»[54]. На з'їздах рад відповідного рівня (районні, округові, губернські чи обласні, Всеукраїнські), що були формально вищою владою у своїх межах, обиралися виконавчі комітети, які й вели всю поточну роботу і членів яких з повним правом можна називати державними службовцями. Слід наголосити, що списки майбутніх членів виконавчих комітетів відпрацьовувалися до виборів у партійних комітетах відповідного рівня.

Кожен виборець, якого допускали на вибори, але не обирали, брав участь у виборах лише раз – до місцевої ради. Тому вибори до місцевих рад, насамперед сільських, були формальною основою для формування більшовицької влади, в тому числі верховної. Щоправда, як вже зазначалося вище, попервах в Україні, на відміну від РСФРР, більшовицьке керівництво, щоб бодай чого не трапилося, не наважилося ввести до Конституції норми представництва різних верств і прошарків населення у виборах до вищого органу влади – Всеукраїнського з'їзду рад. Цю позицію визначав своєю постановою ВУЦВК, і діяв він залежно від обставин.

У Конституції УСРР 1929 р. норму представництва нарешті було введено до Основного Закону. Делегатів до Всеукраїнського з'їзду рад обирали округові (з 1931 р. – районні та міські) з'їзди рад за нормою один делегат на кожні 10 тис. виборців від міських і селищних рад і на кожні 50 тис. – від сільських рад[55]. Натомість у Конституції

СРСР подібна норма – 1 депутат від 25 тис. виборців міськрад і міських постелень і від 125 тис. виборців від губернських з'їздів – була запроваджена з першого дня існування СРСР як союзної держави (така норма з'явилася ще в перших проектах Договору про створення СРСР, датованих кінцем 1922 р., та Договорі, схваленому в цілому на I з'їзді рад СРСР)[56].

Наголосимо, що насправді перевага жителів міст у виборах до союзних органів була більш ніж п'ятикратна. Адже на губернські з'їзди делегати обиралися вже за нормами п'ятикратної переваги жителів міст і пролетарських селищ. Тобто, як зауважувалося в одному з посібників, «міське населення двічі входить до розрахунку: один раз у склад всього населення, а другий раз – окремо. Цим цілком забезпечується перевага міського пролетаріату на Всесоюзному З'їзді Рад, що цілком відповідає основному принципові радянської конституції, умовам диктатури пролетаріату»[57]. Така відмінність між союзним і республіканським законодавствами не була викликана принциповими розбіжностями. Вже на VI з'їзді рад СРСР, що відбувся у березні 1931 р., подібна до української норма була внесена й до союзного законодавства: «З'їзд Рад Союзу Радянських Соціалістичних Республік складається з представників міських рад і рад міських поселень – з розрахунку 1 депутат на 25 тис. виборців і представників сільських рад – з розрахунку 1 депутат на 125 тис. жителів»[58].

Центральні органи влади. Приступаючи до аналізу структури, місця, ролі та компетенції центральних органів влади, слід підкреслити формальну самостійність органів влади УСРР у перші роки існування радянської влади в Україні. Хоча Всеукраїнський з'їзд рад називався вищим (за Конституцією 1929 р. – верховним) органом влади в радянській Україні до часу реформування державного устрою за Конституцією УСРР 1937 р., з липня 1923 р. існувала, так би мовити, й вища інстанція – З'їзд Рад СРСР, а у період між ними – ЦВК СРСР. Характерні риси українських центральних органів влади було з'ясовано в попередньому розділі, і вони не зазнали відчутних змін. Але тепер навіть формально дедалі більшого значення набували загальносоюзні органи влади. Особливості державної конструкції УСРР і СРСР, зокрема, значне переплетіння повноважень вищих всесоюзних і республіканських інстанцій, зумовлюють віднесення республіканських органів влади до центрального, а не місцевого управління. Отже, важливим для розуміння суті центральної влади стає аналіз форм відносин між центральними союзними і центральними республіканськими органами влади.

Номінально взаємини між всесоюзними й українськими органами влади починаються від 6 липня 1923 р., коли набула чинності Конституція СРСР, складовими частинами якої були Договір і Декларація про створення СРСР. «Але, – зауважувалося в одному з українських довідників середини 1920-х років, – ще до 6 липня 1923 р. цілий ряд соціалістичних республік, що виникли внаслідок Жовтневої революції, підо впливом політичних та економічних причин, а також знаючи, що перемога над капіталізмом та буржуазією можлива тільки в єдности пролетаріату – виявляли непохитну волю до об'єднання. Так, Українська Соціалістична Радянська Республіка в ст. 4. своєї Конституції 14 березня 1919 року декларувала свою тверду рішучість увійти в склад єдиної міжнародної соціалістичної радянської республіки, як тільки утворяться умови для її виникнення»[59].

Керівники УСРР і РСФРР майже до набуття чинності Конституції СРСР мали різні підходи до принципів створення єдиної держави. Результатом боротьби цих підходів став компромісний варіант Договору про утворення СРСР – складової частини Конституції СРСР. Про те, що він суттєво відрізнявся від ухваленого в цілому на І З'їзді Рад СРСР документа, незаперечно свідчить той факт, що в проекті Союзного договору від 30 грудня 1922 р. було 26 статей, а у введеному в дію 6 липня 1923 р. – 72 статті. Не менш суттєвими були й змістовні відмінності двох документів. Зокрема, з'явилася нова палата ЦВК СРСР – Рада Національностей, утворенню якої Й.Сталін спочатку чинив відчайдушний опір*.

Разом із констатацією відмінностей проекту Договору від чинного документа слід зауважити, що на завершальному етапі більшість пропозицій українського компартійно-радянського керівництва була таки проігнорована. В першу чергу відмінність у підходах стосувалася різного бачення функцій і повноважень Ради народних комісарів СРСР і, зокрема, розподілу наркоматів на загальносоюзні, об'єднані та необ'єднані. Позиція української сторони була зафіксована на об'єднаному засіданні Президії ВУЦВК і РНК УСРР 23 травня 1923 р. На цьому засіданні всі попередні резолюції і пропозиції були об'єднані в один документ – проект Конституції СРСР, що за формою був тотожним проектові Договору про утворення СРСР. Порівняймо пропозиції УСРР щодо розподілу наркоматів за категоріями за цим конституційним проектом із Конституцією СРСР, що набула чинності 6 липня 1923 р. (табл. 19.4)** [60].

Протягом першої половини 1923 р. українські урядовці добивалися того, щоб наркомати іноземних справ і зовнішньої торгівлі перейшли з категорії злитих до категорії директивних (об'єднаних). Крім того, українське керівництво наполягало на тому, щоб наркомати праці, продовольства і робітничо-селянської інспекції належали до категорії необ'єднаних[61].

У радянській пропаганді наголошувалося на тому, що СРСР – це союз рівноправних республік, а не спілка навколо центру єднання – Російської Федерації. Повноваження союзних і республіканських органів влади були задекларовані в Конституції СРСР лише в загальному вигляді й надалі уточнювалися в окремих законодавчих актах. До безпосереднього підпорядкування союзних органів належали такі сфери, як

---

* Так, приміром, в інтерв'ю газеті «Правда», що вийшло друком 18 листопада 1922 р., Й.Сталін так обґрунтовував свій підхід: «Існує думка про необхідність створення окрім двох союзних органів (ЦВК і РНК) ще й третього союзного органу, проміжного між ними, так би мовити, верхньої палати з представництвом від національностей порівну від кожної, але ця думка, безумовно, не зустріне співчуття в національних республіках хоча б тому, що двопалатна система при наявності верхньої палати несумісна з радянським будівництвом, в крайньому разі, на даній стадії його розвитку». Цілком прогнозовано в проекті Договору про утворення СРСР від 30 грудня 1922 р. положення про Раду Національностей було відсутнє.

** Текст набувшої чинності 6 липня 1923 р. Конституції СРСР майже цілком ідентичний за своїм змістом текстові, ратифікованому на ІІ з'їзді рад СРСР у січні 1924 р. До Договору про створення СРСР (однієї з частин чинної Конституції) було внесено лише дві незначні поправки (до переліку автономій ЗСФРР, що мали представництво в Раді Національностей, було додано Нагорний Карабах і Нахічеванську АСРР та уточнено порядок обрання Президії ЦВК СРСР. Див.: Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.ІІІ. – С.40.

Таблиця 19.4. **Порівняння пропозицій УСРР і положень Конституції УСРР у питанні про розподіл наркоматів за категоріями**

Категорія наркоматів	Наркомати за Українським конституційним проектом	Наркомати за ухваленою Конституцією СРСР
Загальносоюзні (в українському варіанті – «злиті»)	**3 наркомати:** «З військових справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу» (керівник у союзній республіці іменується наркомом)	**5 наркоматів:** «З військових справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу», «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі» (інтереси наркоматів у республіках представляли уповноважені наркоматів)
Об'єднані наркомати	**4 наркомати:** «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі», «Фінансів», «Вища рада народного господарства»	**5 наркоматів:** «Вища рада народного господарства», «Продовольства», «Праці», «Фінансів», «Робітниче-селянської інспекції»
Необ'єднані наркомати	**9 наркоматів:** «Землеробства», «Продовольства», «Праці», «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Охорони здоров'я», «Робітниче-селянської інспекції», «Соціального забезпечення»	**6 наркоматів:** «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Землеробства», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»

зовнішні зносини, укладення міжнародних договорів, договорів про вступ до Союзу нових республік, оголошення війни й укладення миру, встановлення зовнішніх кордонів Союзу, транспорт і зв'язок, зовнішня торгівля. Крім того, до виняткової компетенції союзних органів влади входило також ухвалення зовнішніх і внутрішніх позик для всього Союзу, надання дозволу на зовнішні та внутрішні позики союзним республікам, укладення концесійних договорів, затвердження єдиного державного бюджету, до якого входили і бюджети союзних республік, встановлення загальносоюзних податків і доходів, а також відрахувань від них, що йшли на потреби республіканських бюджетів, надання окремим галузям промисловості або підприємствам загальносоюзного значення. Останнє Кремль неодноразово використовував для підсилення централізації економічних і політичних процесів у наступні роки.

В інших сферах управління союзні органи влади встановлювали основні засади або формували систему їхнього функціонування. Це стосується й встановлення основ і загального плану розвитку народного господарства республік, формування загальних засад землеустрою та землекористування, основ судового устрою та судового процесу, цивільного і карного законодавства СРСР. Союзні органи влади формували підвалини законодавства про працю, народну освіту, охорону здоров'я тощо. Крім того, на найвищому союзному рівні мали вирішуватися суперечки між союзними республіками, затверджуватися та змінюватись основні засади Конституції СРСР[62].

Найвищим органом влади СРСР проголошувався З'їзд Рад, у період між з'їздами – Центральний Виконавчий Комітет Союзу РСР, який складався з Ради Союзу та Ради Національностей. Між сесіями ЦВК СРСР вищою владою вважалася Президія ЦВК, до

складу якої входили Президії Ради Союзу та Президії Ради Національностей. ЦВК СРСР та її Президія здійснювали законодавчу роботу, вирішували питання взаємин між РНК СРСР і РНК союзних республік, контролювали втілення в життя положень Конституції СРСР тощо. Крім того, ці органи центральної влади мали право призупиняти рішення і постанови РНК СРСР і всіх органів влади (в тому числі з'їздів) союзних республік. ЦВК СРСР своєю чергою мав право скасувати рішення Президії ЦВК СРСР[63]. Чергові з'їзди рад мав скликати ЦВК СРСР один раз на рік[64]. У квітні 1927 р. до Конституції СРСР було внесено зміну – відтепер з'їзди рад СРСР скликались один раз на два роки[65]. Передбачалася також можливість скликання надзвичайних з'їздів рад – за постановою ЦВК СРСР, Союзної Ради, Ради Національностей або ж за вимогою двох союзних республік. Уведення такої норм мало слугувати доказом рівномірного врахування інтересів усіх суб'єктів СРСР.

Хоч у всіх нормативних документах постійно підкреслювалася рівність республік, система влади СРСР була побудована на домінуванні РСФРР. Адже Рада Союзу обиралася пропорційно до кількості населення республік, у чому РСФРР мала беззаперечну перевагу, а Рада Національностей складалася з представників усіх союзних та автономних республік (по 5 від кожної з них) і по одному представнику від автономних областей. Тобто норми представництва союзних республік були ідентичні нормам автономних, що входили до складу однієї з союзних республік. Наміри Х.Раковського добитися того, щоб у Раді Національностей були представлені лише суб'єкти Союзу РСР – союзні республіки, були засуджені як такі, що заважали представництву національностей на правах рівності. Отже, і у цій палаті ЦВК СРСР абсолютну перевагу мала РСФРР, оскільки в її складі було чимало автономних республік та областей. Приміром, на початку 1927 р. до складу РСФРР входило 10 автономних республік і 13 автономних областей[66]. Таке нормування представництва республік у вищих органах влади СРСР призвело до парадоксальної ситуації: у середині 1920-х років керівництво надцентралізованої ВКП(б) досить часто виступало своєрідним захисником прав національних республік, зокрема України, намагаючись пом'якшити нехтування центральними органами влади її державних прав.

Основні важелі поточного управління радянською вертикаллю влади знаходились у Ради народних комісарів СРСР, що визначалась як виконавчий і розпорядчий орган ЦВК СРСР. Склад РНК СРСР (перелік наркоматів і віднесення його до тієї чи іншої категорії) не був сталим. Важливу роль відігравала Рада праці й оборони (РПО) та Об'єднане державне політичне управління (ОДПУ) СРСР. РПО СРСР формально мала повноваження постійної комісії при РНК СРСР. Її очолював голова Раднаркому СРСР, і до її відання належали розгляд і практичне втілення в життя через відповідні органи господарського та фінансового планів СРСР, розгляд питань оборони й уживання заходів для поліпшення військової справи, керування наркоматами СРСР у царині державного господарства й оборони СРСР тощо. Крім РПО, при Раднаркомі СРСР існували й інші постійні комісії, склад і функції яких не були закріплені в Конституції СРСР. Найважливішими з них у 1920-ті роки була Адміністраційно-фінансова комісія (насамперед підготовка проектів фінансових, бюджетних і податкових рішень РНК і РПО СРСР), Комісія законодавчих проектувань і Головний концесійний комітет[67].

Загальносоюзні наркомати не залежали від РНК республік і не вели роботу безпосередньо з управлінським структурами республік. Центральні органи об'єднаних наркоматів надсилали директиви та загальні настанови своїм республіканським «тезкам», які вже й вели безпосередню роботу в республіках і отримували фінансування з республіканського бюджету. Об'єднане державне політичне управління мало особливе становище. Його республіканська філія формально підпорядковувалася республіканським органам влади та звітувала перед ними, але виконувала безпосередні накази московського центру. Зокрема, це стосувалось і формування кадрового складу. Слід зазначити, що така структура взаємин почала складатися ще до формального створення СРСР. Про особливе значення ОДПУ свідчить також і та обставина, що в першій Конституції СРСР йому, на відміну від кожного з інших наркоматів, було присвячено окремий розділ[68]. ОДПУ з його республіканськими розгалуженнями виконувало функцію цементування більшовицького тоталітарного режиму. Далеко не останнім завданням було й донесення до центру інформації про настрої республіканського компартійно-радянського керівництва.

Саме у взаєминах між центральними наркоматами СРСР та УСРР виникало найбільше непорозумінь. Представники загальносоюзних органів від самого початку досить часто нехтували правами союзних республік. Часом сам факт розташування центральних органів влади СРСР у Москві заважав українським урядовцям обстоювати інтереси республіки. Так, приміром, під час розгляду питання бюджетних відносин з центром та економічного розвитку народного господарства республіки на березневому 1927 р. пленумі ЦК КП(б)У нехтування правами УСРР так допекло голову українського уряду Власа Чубаря, що у відповідь на чергове урізання фінансування України він не витримав і зауважив: «Коли ми захищали в союзних установах наш бюджет, в таких умовах, звичайно, виникла внутрішня думка – чи треба так гарно складати бюджет, коли в ньому буде все видно, щоб потім потрапити під механічне скорочення? Ми провадили державну лінію, ми себе обмежували, складаючи бюджет без запасу, і коли різали – різали по живому тілу»[69]. Висловлювання В.Чубаря були цілком доречними, оскільки, наприклад, навіть із поданого РНК УСРР бюджету (який потім урізали) випливало, що видатки на душу населення в Україні найнижчі в СРСР, а зростання зарплатні – найменше. Для прикладу: загальні витрати на одну особу в УСРР становили 8 руб 21 коп., у РСФРР – 8 руб 44 коп., зріст зарплатні за рік був запланований в Україні на 6,6%, а в Росії на 11,1% тощо[70]. Делегації УСРР вдалося схилити на свій бік багатьох відповідальних за ухвалення рішення діячів, забракло лише кілька голосів. Тому М.Скрипник зауважив, що українські інтереси треба наполегливіше обстоювати у Москві. Через те, що значна частина членів Бюджетної комісії ВЦВК СРСР від України залишалася вдома, «більшістю у 3-4 голоси провалюється питання, яке має для нас величезне значення»[71].

Від самого початку існування радянської влади більшовицькі керманичі та господарники єдино можливим шляхом розвитку вважали централізацію управління. Приміром, ще наприкінці 1920 р. керівник уряду формально незалежної УСРР Християн Раковський наголошував: «Тенденцією соціалістичної революції є політичний і економічний централізм»[72]. Однак з частковим переходом до економічних важелів управління державою керівництво УСРР, і Х.Раковський насамперед, усвідомило

необхідність та економічну і політичну доцільність надання реальних повноважень республіканському керівництву.

На ситуацію з формуванням центральних органів влади значно впливав національний чинник. Оскільки одним із гасел більшовиків під час захоплення та встановлення власної диктатури було право націй на самовизначення, а СРСР проголошувався «добровільним об'єднанням рівноправних народів», то деяких формальностей доводилося таки дотримуватися. За Конституцією СРСР, національним республікам надавалося право на вихід із СРСР. Тому деякі ознаки центральної, а не територіальної влади в республіці збереглися навіть після остаточного встановлення тоталітарного ладу.

Всеукраїнський з'їзд рад (з 1935 – 3'їзд рад УСРР, а з 1937 р. – Верховна Рада УРСР) офіційно залишався вищим органом влади України. Саме він обирав центральні виконавчі органи влади, зі складу його делегатів обирався ВУЦВК. У ст. 6 Конституції УСРР 1919 р. (зі змінами від 1925 р.) та в ст. 3 Конституції УСРР 1929 р. наголошувалося, що «Українська соціалістична радянська республіка входить до складу Союзу радянських соціалістичних республік як незалежна (у Конституції 1929 р. – «суверенна». – *Авт.*) договірна держава»[73]. Слід зазначити, що ця термінологія («незалежна Україна у складі СРСР») була досить-таки вживаною в тогочасній пропаганді. Так, зокрема, М.Скрипник у 1928 р. у відкритому листі до Д.Лебедя підкреслював: «Українська Соціалістична Радянська республіка, як суверенна держава в складі єдиної Республіки, Союзу Радянських Соціалістичних Республік, ***і є і незалежна, і самостійна Україна*** (виділення наше. – *Авт.*). Виступати проти цього – це значило б лише допомагати Волобуєвим»[74]. Навіть у 1937 р. голова РНК УСРР П.Любченко під час доповіді на XIV Всеукраїнському з'їзді рад з приводу ухвалення Конституції УРСР 1937 р. виступав у ролі керівника незалежної держави, який вдячний за допомогу в завоюванні цієї незалежності «великому російському народу», а творцями цієї незалежності називає Леніна та Сталіна[75].

Структура центральних органів влади УСРР мало змінилася порівняно з попереднім періодом. У республіканській вертикалі влади формально діяв той же принцип, що і в загальносоюзній – у період між Всеукраїнськими з'їздами рад найвищим органом влади був ВУЦВК (з лютого 1935 р. – ЦВК УСРР), а в період між його сесіями «вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УССР» була Президія ВУЦВК. Кількісні характеристики ВУЦВК не були сталими. Наприклад, на VIII Всеукраїнському з'їзді рад (січень 1924 р, перший після утворення СРСР) було обрано ВУЦВК у складі 251 особи, на XI (травень 1925 р.) – 300 осіб, на X (квітень 1927 р.) – 303, на XI (травень 1929 р.) – 315, на XII (березень 1931 р.) – 427[76] тощо. Беззмінним головою ВУЦВК з 1919 р. був Г.Петровський.

При ВУЦВК створювалися комісії. Про місце і значення Центральної адміністративно-територіальної комісії (ЦАТК) уже йшлося вище. Крім того, на розвиток УСРР значно впливала Центральна бюджетна комісія, що складалася з представників центральних відомств і губернських (з 1925 р. – окружних) виконкомів і готувала аналіз та показники як республіканського, так і місцевих бюджетів. Непересічну роль в історії України зіграла Центральна комісія у справах національних меншин (ЦКНМ), що діяла до 1934 р. і сприяла тому, що, як у травні 1931 р. із задоволенням констатував М.Скрипник, «Рада Національностей СРСР дійшла висновку, що на Україні забезпе-

чення національних меншин стоїть ширше, глибше й розвиненіше, аніж у будь-якій іншій республіці»[77].

Виконавчим органом ВУЦВК була Рада народних комісарів України, що координувала й організовувала роботу всіх виконавчих центральних установ, здійснювала поточне керівництво республікою. Раднарком УСРР мав право скасовувати й змінювати постанови комісій при ньому, народних комісаріатів та інших центральних установ, а також губернських виконкомів. До складу РНК УСРР входив голова РНК, його заступники і народні комісари об'єднаних і необ'єднаних наркоматів, які мали право ухвального голосу (за відсутності наркома права ухвального голосу набував його заступник). Уповноваженим загальносоюзних наркоматів чи іншим особам право ухвального голосу надавалося спеціальною постановою ВУЦВК[78]. Як приклад, можна навести постанову ВУЦВК про включення до складу РНК УСРР із правом ухвального голосу керівника ЦСУ С.Мазлаха[79]. У разі, коли спеціальна постанова не приймалася, уповноважені союзних наркоматів, як і голова ДПУ УСРР, керівник ЦСУ УСРР і голови Комісії з розгляду законодавчих проектів, Адміністраційно-фінансової комісії, Державної планової комісії, Концесійної комісії, керуючий справами РНК УСРР і голова Української економічної наради, брали участь у засіданнях РНК з правом дорадчого голосу[80]. Зазначимо, що саме через зазначені вище комісії та Українську економічну нараду РНК УСРР здійснювалося планування та управління українською економікою.

До приходу на посаду генерального секретаря ЦК КП(б)У Л.Кагановича радянські органи влади, зокрема Президія ВУЦВК і Раднарком УСРР, відігравали значну роль в управлінні Україною. Хоча ця роль дещо послабла після від'їзду з України Х.Раковського і М.Фрунзе. З приходом Кагановича вектор ухвалення рішень категорично змістився в бік політбюро ЦК КП(б)У. Звичайно, це не могло задовольнити тих представників компартійно-радянського керівництва, які не вважали порожнім папірцем записані в Конституції права УСРР як союзної республіки та повноваження радянських (у тому числі й центральних) органів влади. Невирішеність цих суперечностей і категорична підтримка Сталіним Кагановича змусила голову РНК В.Чубаря та голову Центральної контрольної комісії КП(б)У В.Затонського прохати в Сталіна дозволу поїхати з України, а одного з керівних працівників РНК УСРР Власенка спонукала на об'єднаному засіданні пленуму ЦК КП(б)У та президії ЦКК КП(б)У в червні 1928 р. відверто заявити про те, що Каганович в Україні ліквідував радянську владу[81]. Звичайно, далеко не всі розуміли небезпеку зосередження всіх владних функцій у компартійному апараті. Навіть деякі діячі з числа прихильників національного вектора розвитку УСРР не сприйняли діяльність Кагановича в царині переформатування основних важелів влади як загрозу. Багато хто з них продовжував щиро вважати радянську Україну «незалежною договірною республікою».

Після зміцнення своєї влади Сталін приклав чимало зусиль, щоб централізувати економічне й уніфікувати культурне життя СРСР. Про повне використання Кремлем виголошеного в Конституції СРСР права загальносоюзних органів влади визначати галузі промисловості або окремі промислові підприємства такими, що мають загальносоюзне значення[82], свідчить поступове та неухильне скорочення відсотка необ'єднаних наркоматів та відповідне збільшення загальносоюзних. Цей процес наочно проілюстровано в табл. 19.5.

Таблиця 19.5. **Динаміка змін наркоматів ССР та УСРР за категоріями**[83]

З'їзд рад (порядковий номер і дата)	Кількість наркоматів, їхні назви або внесені зміни		
	Загальносоюзні	**Об'єднані наркомати**	**Необ'єднані**
Конституція СРСР, що набула чинності 6 липня 1923 р. та ратифікована II з'їздом рад СРСР (січень 1924 р.)	**5 наркоматів (31%):** «З військових і морських справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу», «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі»	**5 наркоматів (31%):** «Вища рада народного господарства», «Продовольства», «Праці», «Фінансів», «Робітничеселянської інспекції»	**6 наркоматів (38%):** «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Землеробства», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»
III з'їзд рад СРСР (травень 1925 р.)	**5 наркоматів (31%)**	**5 наркоматів (31%):** *Замінено*: «Продовольства» на «Внутрішньої торгівлі»	**6 наркоматів (38%)**
IV з'їзд Рад СРСР (квітень 1927 р.)	**5 наркоматів (30%):** *Замінено*: «Зовнішньої торгівлі» на «Зовнішньої і внутрішньої торгівлі»	**6 наркоматів (35%):** *Додано*: «Центральне статистичне управління». *Замінено*: «Внутрішньої торгівлі» на «Торгівлі»	**6 наркоматів (35%)**
XII Всеукраїнський з'їзд рад та VI з'їзд рад СРСР (березень 1931 р.)	**6 наркоматів (37,5%):** *Додано*: «Водного транспорту». *Замінено*: «Зовнішньої і внутрішньої торгівлі» на «Зовнішньої торгівлі»	**6 наркоматів (37,5%):** *Виключено*: «Центральне статистичне управління». *Замінено*: «Торгівлі» на «Постачання». *Додано*: «Землеробства»	**4 наркомати (25%):** *Виключено*: «Внутрішніх справ» та «Землеробства»
VII з'їзд рад СРСР (лютий 1935 р.)	**12 наркоматів (55%):** «З іноземних справ», «Оборони СРСР», «Внутрішніх справ», «Зовнішньої торгівлі», «Важкої промисловості», «Лісової промисловості» «Легкої промисловості», «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів», «Шляхів сполучення», «Водного транспорту», «Зв'язку»	**4 наркомати (18%):** «Землеробства», «Внутрішньої торгівлі», «Фінансів», «Внутрішніх справ»*	**6 наркоматів (27%):** «Місцевої промисловості», «Комунального господарства», «Юстиції», «Освіти», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»

Продовження табл. 19.5

З'їзд рад (порядковий номер і дата)	Кількість наркоматів, їхні назви або внесені зміни		
	Загальносоюзні	**Об'єднані наркомати**	**Необ'єднані**
Конституція СРСР 1936 р. (VIII Надзвичайний з'їзд рад СРСР, грудень 1936 р.); Конституція УРСР 1937 р. (XIV Надзвичайний з'їзд рад УСРР, січень 1937 р.)	**8 наркоматів (36%):** *Виключено*: «Внутрішніх справ», «Лісової промисловості», Легкої промисловості, «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів». *Додано*: «Оборонної промисловості»	**10 наркоматів (46%)** (союзно-республіканські): *Виключено*: «Внутрішньої торгівлі». *Додано*: «Лісової промисловості», «Легкої промисловості», «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів», «Юстиції», «Охорони здоров'я»	**4 наркомати (18%)** (республіканські): *Виключено*: «Юстиції», «Охорони здоров'я»

* Особливістю 1935 р. була й обставина, що в змінах до Конституції СРСР НКВС було названо серед загальносоюзних наркоматів, а в змінах до Конституції УСРР – серед об'єднаних. Ця колізія пояснюється особливим значенням організованого в 1934 р. на місці колишнього ОДПУ загальносоюзного Наркомату внутрішніх справ, що мав особливе становище в управлінській вертикалі влади. Формальне віднесення НКВС до двох видів наркоматів зумовлено тим, що в складі РНК РСФРР не було передбачено посади наркома внутрішніх справ, а отже, у союзній Конституції він був названий серед загальносоюзних. Була внесена також примітка, що в усіх національних республіках, крім РСФРР, НКВС входить до складу республіканських РНК на правах об'єднаного комісаріату.

Аналізуючи дані, наведені в табл. 19.5, можна простежити постійну зміну назв і функцій наркомату, основним завданням якого було забезпечення продовольством. Ця динаміка змін прямо відображала економічні стосунки Кремля із селянством. Так, постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 11 червня 1924 р. наркомат продовольства був ліквідований, а переважну більшість його функцій було передано новоутвореному наркомату внутрішньої торгівлі[84]. Це було викликано насамперед переходом до економічних стосунків у взаєминах із селянством. Бачимо, що з початком «великого перелому», коли економічні стосунки знову ліквідовувалися, термін «торгівля» було замінено на «постачання». В лютому 1935 р., після певного відступу, який деякі історики називають «неонепом», до назви цього наркомату повернулося слово «торгівля», яке знов-таки було вилучене з переліку за Конституцією СРСР 1936 р.: в країні «побудованого соціалізму» згадувати наркомат торгівлі було недоречно.

Аналізуючи стосунки українських органів влади з Кремлем, слід згадати ще один орган влади УСРР, який досить рідко зустрічається в документах. У ст. 8 Конституції 1919 р. (зі змінами від 1925 р.) зазначалося: «Взаємовідносини поміж найвищими органами влади УСРР і Союзу РСР, а також взаємовідносини між центральними органами УСРР і центральними органами Союзу РСР встановлюються Конституцією Союзу РСР». Поряд із цією статтею – примітка: «УСРР має свого Постійного Представ-

ника при Уряді СРСР»[85]. На цього представника, особливо в перші роки існування СРСР, як перед тим від часу утворення восени 1921 р. представництва УСРР при уряді РСФРР, покладалося чимало завдань щодо обстоювання економічних і політичних прав радянської України.

2 січня 1924 р. ВУЦВК і РНК УСРР ухвалили дві постанови. В одній із них говорилося про скасування постанови ВУЦВК від 14 вересня 1921 р. «Про Повноважного Представника УСРР в справах господарського будівництва при Робітниче-Селянському уряді РСФРР». Наголошувалося, що цю посаду слід уважати скасованою «з 6-го липня 1923 р. – від дня утворення Союзу РСР»* [86].

В іншій постанові йшлося про заснування Постійного представництва УСРР при уряді СРСР з метою «здійснення найтіснішого зв'язку Української Соціалістичної Радянської Республіки з Спілкою Радянських Соціалістичних республік і безпосереднього максимального виявлення в загально спілковому будівництві політичних, економічних, культурних, побутових і подіб. особливостей і потреб УСРР, а також для захисту її інтересів»[87]. Представництво мало також здійснювати зв'язок між УСРР і РСФРР. Серед завдань поточної роботи називався обов'язок брати участь у законодавчій підготовці рішень центральних союзних органів влади, обмін інформацією у справах необ'єднаних наркоматів, виконання доручень уряду УСРР тощо. Аналіз поставлених завдань і методів їхнього вирішення спонукає зробити висновок, що постійне представництво становило собою щось середнє між посольством і наркоматом. За положенням РНК УСРР від 14 лютого 1925 р., постійний представник мав два заступники, до складу представництва входило економічно-правове бюро, секретаріат, адміністраційно-господарська частина. Загалом штат Постійного представництва складався з 55 осіб** [88]. На початку існування СРСР Україна, навчена гірким досвідом ігнорування власних потреб під час формальної дії союзного Договору УСРР і РСФРР від 28 грудня 1920 р., намагалася створити умови для обстоювання своїх інтересів. На якийсь час ситуація навіть поліпшилася, потреби України стали враховуватися більш повно. Однак зі зміцненням влади Сталіна Кремль розпочав наступ на права республік, а радянські органи влади, в тому числі й центральні, втрачали вагу в системі розподілу владних повноважень. Перше місце відверто посідає компартійний апарат.

Від середини 1930-х років ключове місце в системі централізованої влади посідають репресивно-каральні органи, що своїм впливом затьмарили навіть компартійний апарат. Така ситуація стала логічним продовженням еволюції каральних органів. Реформа ДПУ 1922–1923 рр. була спрямована на поліпшення іміджу цієї організації та використання для цього демонстративної законності. Водночас, як зауважує В.Окіпнюк, уже «на цьому етапі почав проявлятись певний конфлікт між концептуальними засадами реформи органів держаної безпеки, які проголошувалися, і фактичною практикою повернення ДПУ УСРР позасудових повноважень, зокрема, законодавчим

* В українському оригіналі – «спілки». В середині 1920-х років термін «спілка» в україномовних варіантах уживався не рідше, ніж «союз».

** За положенням від 10 січня 1924 р., загальна кількість штатів Постійного представництва становила 46 осіб.

закріпленням за ними права застосовувати адміністративну репресію»[89]. Формально перебуваючи у складі НКВС УСРР, ДПУ виявляло дедалі більше самостійності.

З утворенням СРСР і правовим оформленням Об'єднаного державного політичного управління (ОДПУ) як особливої структури в системі радянської влади, ДПУ УСРР було виведене зі складу НКВС та в республіканській системі влади напряму підпорядковано РНК УСРР. За ухваленим 13 серпня 1924 р., положенням «Державне Політичне Керування (скорочена назва ДПК) (так в україномовному оригіналі, тобто ДПУ. – *Авт.*) засновується при Радні Народних Комісарів УСРР для боротьби з політичною й економічною контрреволюцією, шпигунством та бандитизмом»[90]. На чолі ДПУ УСРР стояв голова, якого призначав ВУЦВК і який «в той самий час за згодою ВУЦВК і Раднаркому СРСР є Уповноважений Об'єднаного Державного Політичного Керування Союзу РСР (ОДПК) при Раднаркомі УСРР»[91]. Органами ДПУ УСРР на місцях були: «а) відділи ДПК при губвиконкомах; б) особливі відділи корпусів і дивізій у межах Української Військової Округи; в) транспортові Відділи ДПК на залізничних і водних шляхах Південної Округи Шляхів; г) органи ДПК для охорони кордонів УСРР»[92].

Згідно з цим положенням, ДПУ УСРР мало виконувати всі завдання і директиви ВУЦВК і Раднаркому УСРР, але «в своїй операційній діяльності» мало керуватися директивами та розпорядженнями ОДПУ СРСР. Та й фінансування ДПУ УСРР отримувало з коштів, асигнованих на утримання ОДПУ СРСР[93]. У результаті, як зауважив В.Окіпнюк, «функції ДПУ УСРР почали визначатися нормами союзного законодавства та відомчими актами ОДПУ. Вплив республіканських державних інститутів на органи ДПУ поступово зменшувався»[94].

Протягом 1924–1928 рр., незважаючи на спроби демонструвати дотримання законності, функції ДПУ як органу, що відповідає за безпеку держави, поступово розширювалися. До його відання належали політичний контроль, цензура друкованих видань, перевірка дотримання режиму таємності у листуванні партійних і радянських органів та ін. Приміром, ще в травні 1923 р. на закритому засіданні РНК УСРР пожежі було визнано діями політичного значення, а після ухвалення 4 квітня 1927 р. постанови Президії ЦВК СРСР на ОДПУ була покладена відповідальність за боротьбу з диверсією та за стан загальної протипожежної охорони підприємств державного значення. Отже, недбалість і халатність працівників, а можливо, часом і фахова непідготовленість, наслідком якої ставали руйнування, вибухи, пожежі та інші надзвичайні ситуації, прирівнювалися до державних злочинів[95]. Передача цих та інших подібних повноважень до ДПУ сприяло посиленню його ролі в суспільстві.

Крім, так би мовити, «гласної», існувала ще й «негласна», тобто законодавчо неоформлена, діяльність ДПУ, яка з початком «великого перелому» допомогла сталінській верхівці втримати владу та досягти поставлених цілей. Вплив у 1920-х – на початку 1930-х років партійних органів на цей вид діяльності ДПУ В.Окіпнюк охарактеризував так: «Оперативна діяльність ДПУ УСРР, і передусім такі її важливі напрямки, як розвідка та контррозвідка, негласний контроль за окремими категоріями громадян, на відміну від процесуальної, законодавчо не закріплювалися і регулювалися виключно відомчими нормативно-правовими актами. Останні, як правило, приймались в розвиток рішень чи постанов вищих партійних органів»[96]. Саме органи ДПУ, завдяки їхній добрій поінформованості про стан суспільства та відстеженню потенційно

небезпечних діячів, зіграли вирішальну роль в успішному здійсненні сталінського плану колективізації та в створенні Голодомору в Україні. До того ж завдяки тієї-таки добрій поінформованості (країна була покрита мережею секретних співробітників) органи ДПУ виконували «економічні» замовлення компартійного апарату. Так, лише на початку 1930-х років було здійснено низку масових операцій ДПУ з вилучення в населення золота, валюти та інших цінностей.

Після створення влітку 1934 р. на базі ОДПУ союзного наркомату внутрішніх справ, що посів особливе місце в системі влади в СРСР, повноваження репресивно-каральних органів іще більше посилилися. Апарат НКВС, підкоряючись безпосередньо Й.Сталіну, на певний час став вагомішим у вертикалі влади, аніж навіть компартійний апарат. Цьому сприяла висока дисциплінованість працівників НКВС, їхня інформованість про становище в суспільстві, здатність зберігати таємницю та швидко й без вагань виконувати накази верховного керівництва. Важливу роль відігравала також їхня незалежність від місцевого населення. Лише після смерті Сталіна компартійному апаратові вдалося повернути собі контроль за органами державної безпеки.

Місцева влада. Підвалинами радянської влади, які, власне, й зумовили її назву «радянська», були низові лави. В Україні це були сільські, селищні та міські ради, де на виборах діяли норми прямої демократії. Наймасовішою низовою владною структурою була сільрада, і через це державній владі дістати контроль за нею було найважче. Права сільради значно розширилися після утворення СРСР, хоча це й не стало його прямим наслідком. Сільрада могла суттєво впливати на життя села під час активної фази непу, особливо після зменшення, а потім і ліквідації адміністративних повноважень комнезамів і перетворення їх на громадські організації. Сільрада, як і міськрада, в умовах постійних змін в адмінподілі була однією з найбільш сталих одиниць. Кількість мінімального населення для створення сільради збільшилася порівняно з положенням 1920 р. і вже за положенням про сільради від 18 липня 1923 р. становила 1000 мешканців[97]. Однак згодом правила були дещо лібералізовані. Для особливих випадків, зокрема для створення національної сільради, мінімальна кількість населення була зменшена від 1000 до 500 осіб. Дозволялося також створення сільради з кількістю осіб меншою від тисячі у разі географічної віддаленості населених пунктів від центрального селища більш ніж на 3 км (до жовтня 1925 р. діяла норма в 3-5 км)[98].

Протягом 1920 – середини 1930-х років сільради мали стійку тенденцію до збільшення кількості. Якщо врахувати, що, за переписом 1926 р., в Україні налічувалося 54 470 сільських населених пунктів[99], що об'єднувались у 10 733 сільські ради[100], то можна стверджувати, що у середньому одна сільрада об'єднувала 5 населених пунктів.

Державними службовцями слід уважати лише членів виконавчих органів сільради. Такими, за Положенням про сільради від 28 жовтня 1925 р., у селах з кількістю понад 3 тис. мешканців визначалася президія у складі трьох осіб – голови сільради, його заступника та секретаря або двох, якщо секретар не був членом сільради. У селах з кількістю населення меншою 3 тис. обирали голову сільради та секретаря, причому секретар міг не бути членом сільради[101]. Отже, на сільради з населенням

понад 3 тис. виділялося (за місцевим бюджетом) три оклади державних службовців, з кількістю мешканців меншою 3 тис. – два оклади[102]. У жовтні 1927 р. положення про сільради було дещо змінене. Президія сільради тепер утворювалась у будь-якому разі, а от у селах з понад 5 тис. мешканців кількість членів президії сільради за рішенням райвиконкому можна було збільшити до дев'яти, причому кожен із них мав брати участь у роботі не менш як одної комісії[103]. Однак кількість передбачених у бюджеті посад не змінилася. У Положенні зазначалося, що інші члени сільради, в тому числі й члени президії та різних комісій, «виконують свої обов'язки безоплатно»[104]. Водночас у положенні 1927 р. наголошувалося на тому, що у разі, «коли це визнає за потрібне районовий виконавчий комітет», матеріальне утримання можна надавати й заступникові голови сільської ради та членам президії[105].

Як частина виконавчої гілки влади на селі, існував інститут уповноважених сільради. Їх обирали зі складу депутатів сільради у відокремлених від центру сільради селах, у яких проживало не менше 100 осіб. Уповноважені не лише оприлюднювали розпорядження сільської ради, а й мали деякі адміністративні права. Зокрема, за спеціальним рішенням сільської ради, вони набували права видавати довідки та посвідчення мешканцям підпорядкованої їм території[106]. Однак ця посада не була включена до реєстру державної служби, тобто на неї не виділялося окремих коштів із державного бюджету.

Комнезами. На початку аналізованого періоду з лав державних службовців зникають члени президій комнезамів, які з 1920 р. доволі часто мали більше реальної влади на селі, ніж сільські ради. Після утворення СРСР влада спочатку зменшує, а потім і зовсім позбавляє комнезами адміністративних функції. Такі дії були цілком логічними, оскільки в умовах непу незаможники об'єктивно заважали відновленню сільського господарства. Однак українське керівництво, незважаючи на тиск Кремля, кроки в напрямі обмеження та знищення владних функцій комнезамів здійснювало повільно й обережно. Воно пам'ятало заслуги комнезамів у встановленні радянської влади. Попервах керівники комнезамів, як і голови сільрад, були й надалі повноправними державними службовцями. Як зазначалось у зміненій 9 травня 1923 р. ст. 92 закону «Про комітети незаможних селян», «члени президії Волосних і Сільських Комітетів Незаможних селян одержують утримання з місцевих коштів в розмірі відповідних окладів членів Волвиконкомів і сільрад»[107].

Та все-таки певну реорганізацію комнезамів у 1923 р. влада здійснила. Постановою ВУЦВК від 11 липня 1923 р. були скасовані «Відділ Комітетів Незаможних селян при Народньому Комісаріаті Справ Внутрішніх і підвідомствені йому підвідділи Комітетів Незаможних Селян при губерніяльних і окружних Відділах Управління». Усі справи мали передаватися комісіям незаможних селян: центральній, губернським, окружним і районним[108]. Ці комісії були підпорядковані відповідним виконавчим органам влади. В ухваленому того ж таки 11 липня 1923 р. «Положенні про З'їзди, Комісії та Комітети Незаможного Селянства УСРР» вибудовувалася така система керівництва комнезамами: Всеукраїнський з'їзд незаможних селян, який, які і нижчі за рангом з'їзди, впливав винятково на своїх делегатів і не був «територіальним органом влади». З'їзд обирав Центральну комісію незаможних селян. Цей орган складався з

чотирьох членів президії, 9 членів і 9 кандидатів у члени комісії (по одному від кожної губернії)[109]. Комісія опікувалася виняткова справами, пов'язаними з незаможниками. Для виконання поставлених завдань їй надавався технічний апарат. Утримувалися члени комісії та технічний апарат за кошторисом ВУЦВК[110], інакше кажучи, це була одна з комісій ВУЦВК. У губернських, окружних і районних комісіях на державному утриманні знаходилися лише члени президій комісій відповідного рівня – по три в губернських та окружних і два в районних. Кошти вони отримували за кошторисом відповідних виконкомів (в окружній комісії один із членів президії мав обов'язково працювати в окружній земельній судовій комісії й отримувати заробітну плату там)[111]. Низовою ланкою організації незаможників були сільські комнезами, президія яких складалася з трьох осіб, але про виділення коштів на їхнє утримання в «положенні не говорилося нічого», крім того, що вони можуть користуватися технічним апаратом сільради.

Однак, якщо в адміністративному підпорядкуванні комнезами перетворилися на один із відділів відповідних виконкомів, причому не найважливіший, то на незаконні дії незаможників влада досі намагалася дивитися крізь пальці. Адже саме ця влада випестувала на селі цілу верству таких осіб, які вважали за норму неробство та грабунок своїх заможніших односельців. Власне, саме завдяки цим людям більшовики й змогли утримати контроль за селом. І хоча від початку непу різного роду реквізиції, які здійснювали комнезамівці, лише заважали економічному відродженню села, до засудження таких дій влада вдавалася вкрай неохоче.

У попередньому розділі згадувалася амністія щодо грабіжницьких дій незаможників після того, як їм заборонили здійснювати розкуркулення. Проте це їх не зупинило. 11 липня, по закінченні III Всеукраїнського з'їзду комнезамів, ВУЦВК ухвалив постанову «Про розкуркулення села». У ній, «йдучи назустріч побажанням III Всеукраїнського З'їзду Незаможних селян», ВУЦВК вирішив «у виняток загального порядку зліквідувати всі суперечки щодо скарг осіб, що в них в період часу, з моменту оголошення декрету від 15 листопада 1921 р. "Про порядок реквізиції майна приватних осіб та товариств" (Зб Уз. 1921 р., ч. 23, ст. 687) і по день набуття цієї постанови, в порядку розкуркулювання на селі відібрано рухоме майно (реманент, будівлі та інші окрім землі і земельних ґрунтів)»[112]. Для ліквідації скарг пограбованих комнезамівцями створювались окружні ліквідаційні комісії, які у вирішенні суперечок мали керуватися «виключно міркуваннями господарської та політичної доцільності»[113], тобто про законність тут і не згадувалося. Постанови ліквідаційних комісій уважалися остаточними і перегляду не підлягали.

Щоб напрямок визначення «господарської та політичної доцільності» не викликали сумнівів, 18 липня 1923 р. ВУЦВК ухвалив постанову «Про припинення справ, що виникли у зв'язку з розкуркулюванням села». У ній зазначалося: «Декретом Раднаркому від 15 листопада 1921 року "Про порядок реквізиції та конфіскат у приватних осіб та товариств" (Зб Уз. 1921 р., ч. 23, ст. 687) встановлено з цілковитою певністю, що надалі всіляке розкуркулювання належить зовсім припинити. Однак відомості про цей декрет не мали значного поширення поміж незаможниками, внаслідок чого, протягом останнього часу, були випадки сумлінно-помилкового (в рос варіанті – «вызванные добросовестным заблуждением». – *Авт.*) порушення зазначеного закону,

що кінчалися притягненням винних до кримінальної відповідальності й кримінальним їх покаранням»[114]. «Стоячи на сторожі інтересів селянської голоти та міського пролетаріату», ВУЦВК ухвалив припинити всі кримінальні справи за звинуваченням незаможників у незаконному розкуркулюванні та «помилувати й від всілякої відповідальності звільнити» засуджених за скоєння цього злочину осіб[115].

В обох постановах ВУЦВК наприкінці підкреслювалося, що надалі ніяких пом'якшень не буде і що це остання амністія за «незаконні реквізиції», а інакше кажучи – грабунок своїх односельців. Так, у постанові від 18 липня підкреслювалося, що надалі «полеглостей відносно декрету від 15 листопада 1921 р. не буде»[116]. У постанові від 11 липня про це говорилося так: «Кожне дальше відбирання майна всупереч з існуючими законами надалі карати з усією суровістю кримінальних законів навіть в тому разі, коли розкуркулення буде переводитися з мотивів, що в минулому періоді вважалися за революційно-доцільні»[117]. Однак навернути до праці людей, яких переконали у «законності» та «справедливості» грабунку тих, хто сумлінно працює на землі, виявилося не так просто. В результаті з'явилося таке явище, як «червоний бандитизм». Як зазначалось у циркулярному листі ЦК КП(б)У від 12 січня 1924 р., в Україні з'явилися збройні формування селян-незаможників і безробітних, які грабували заможних громадян, переважно селян, або знищували їхні господарства під гаслом «Геть неп, прямо до соціалізму»[118]. Такий стан речей не міг задовольнити владу – їй було потрібне збільшення кількості сільськогосподарської продукції, а дії «червоних бандитів» цьому не сприяли. Тому надалі проти них повели жорстку боротьбу: адже право на терор і реквізиції мала лише держава.

Після приходу в квітні 1925 р. на посаду генерального секретаря ЦК КП(б)У Лазаря Кагановича (додаток «генеральний» з'явився напередодні його приїзду до України) комнезами позбулися всіх адміністративних функцій. Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 16 листопада 1925 р., «зважаючи на те, що контрреволюцію остаточно доконано, радянську владу й її органи на місцях зміцнено, сільські ради перетворено в справжні органи влади, що об'єднують навколо себе бідняка й середняка, і беручи на увагу проведення твердої революційної законності», всі наявні на той час «установи незаможного селянства» реорганізовувалися в «доброхітні громадські організації, що чинять на підставі особливого статуту»[119]. Після цього члени президій комісій комнезамів різного рівня повністю позбулися статусу державного службовця. Остаточно комнезами було ліквідовано у квітні 1933 р, після того як вони відіграли призначену їм владою роль у реквізиціях спочатку зернових запасів селянства, а потім і всього продовольства, що призвело до жахливого за своїм наслідками Голодомору.

Сільські виконавці. Майже одночасно зі зникненням з лав державних службовців комнезамівців з'явилася ще одна категорія службовців, відповідальних за виконання державної політики на селі, – сільські виконавці. У положенні «Про сільських виконавців», ухваленому 9 липня 1924 р., наголошувалося: «Щоб успішно і вчасно сільські ради виконували завдання по охороні громадського ладу, особистої і майнової безпеки громадян, до впорядкування й розвитку громадської самодіяльності, ВУЦВК і РНК постановили: 1. Впровадити в сільських місцевостях інститут молодших і старших сільських виконавців, що чинять порядком, передбаченим цією постановою

та інструкціями, виданими на її розвиток»[120]. Про віднесення сільських виконавців до категорії державних службовців свідчить п.8 положення: «ССВ і МСВ (відповідно старші та молодші сільські виконавці. – *Авт.*) за невиконання своїх службових обов'язків відповідають як урядові особи»[121].

Утіленням цього положення у життя влада напівпримусово втягувала в свою орбіту найширші верстви села. За допомогою сільвиконавців влада сподівалася якомога щільніше охопити село й поглибити контроль за ним. В одній з роз'яснювальних брошур так описувалася роль сільвиконавця на селі: «Що б не трапилося на селі – злочин, пожежа, крадіжка; що б не відбулося на селі – збори, урочисте свято, вибори тощо, перша про це має знати людина, що червона стрічка на руці відзначає її від всіх інших селян. Це – сільвиконавець. Але його сільрада настановила на цю посаду не тільки, щоб знати про всі події на селі. Він повинен ще й вживати відповідних заходів, залежно від події»[122].

Сільвиконавців призначала сільська рада з числа фізично здорових осіб, переважно чоловічої статі, віком від 18 до 45 років, які постійно проживали у даному селі. З приводу жінок зазначалося, що їх «притягають до виконання обов'язків сільвиконавців лише в тім випадку, коли сільрада визнає це за необхідне»[123]. Сільвиконавцем не призначалися члени родин червоноармійців та міліціонерів, учні та ті селяни, які брали участь у радянських, партійних, профспілкових, протипожежних та інших організаціях. Отож, на посаду сільвиконавця не призначали тих, хто вже перебував під контролем радянської влади чи працював на її зміцнення. З іншого боку, сільвиконавцями не могли стати позбавлені виборчих прав мешканці, тобто ті, кого радянська влада вважала своїми ворогами. Але це вже були не «звільнені» від обов'язків сільвиконавця, а «позбавлені» такого права. Таких обкладали спеціальним податком за те, що вони не відпрацьовують сільвиконавцем[124]. Впровадженням інституту сільських виконавців держава намагалася утвердити своїй вплив на більшу частину села й ізолювати потенційно небезпечних селян.

На посаду призначала сільрада. Спочатку вона розподіляла всі підзвітні їй господарства селян на окремі території («участки») з 10-15 (у 1930 р. – 20-50) дворів таким чином, щоб з кожної такої ділянки можна було обрати приблизно рівну кількість молодших сільських виконавців. Над ними стояв старший сільський виконавець, яким могла стати лише письменна особа (щоб складати протоколи). Сільрада й у цьому разі розділяла територію так, щоб на кожного старшого сільського виконавця припадала приблизно рівна кількість підпорядкованих йому молодших, але не більше десяти. Після такого розподілу територій складався список тих, хто зобов'язаний був відробити цю повинність. Кожен кандидат ставав сільвиконавцем наступного разу лише після того, коли всі інші вже раз побували на цій посаді. Про те, що це була повинність, свідчить та обставина, що за відмову селян карали так само, «як за відмову від виконання натуральних відбутків»[125].

Суть обов'язків цього найнижчого рівня державного службовця полягала в такому. Протягом терміну перебування на посаді (3-4 місяці) сільвиконавці виконували накази двох інстанцій – сільради та начальника районної міліції. До їхніх функцій також входило наглядати за порядком, доводити до відома міліції чи сільради про всілякі негаразди та злочини, скоєні на їхній території, тощо. Найпривабливішим для

більшовицького керівництва у процесі встановлення диктатури були такі обов'язки сільських виконавців: «Повідомляти голову Сільради й начальника міліції про всіх прибуваючих до селища сторонніх громадян, а також про випадки гонки самогону, дезертирів та, взагалі, про всіх підозрілих, на їх думку, осіб… Допомагати відповідним органам виявляти неплатників податку, що укривають земельну площу і т.п.». Із вказаного можна зробити висновок, що компартійно-радянська влада розглядала сільвиконавців як секретних співробітників (сексотів). Щоб у цьому не залишилося сумнівів, можна процитувати ще один пункт з обов'язків сільвиконавців: «виконувати інші обов'язки, покладені на сільвиконавців чинним законодавством та спеціально виданими для цього інструкціями НКВС»[126]. За невиконання своїх обов'язків сільвиконавець «адміністративним порядком штрафується, притягається до примусової праці, або навіть заарештовується»[127].

Саме по собі вперте невиконання обов'язків, особливо пов'язаних із доносами, ставило під сумнів лояльність того чи іншого мешканця до радянської влади. Слід також додати, що навіть за сумлінне виконання обов'язків плати сільський виконавець не отримував. «Виконуючи свої обов'язки порядком громадського відбутку, жодної форми утримання не дістають», – так говорилося про сільвиконавців у положенні[128]. Але вони користувалися деякими пільгами. Зокрема, під час виконання обов'язків і шість місяців потому сільвиконавця звільняли від громадських робіт, його не можна було затримати, не повідомивши про це сільську раду. Крім того, визначаючи сільвиконавця «як урядову особу, уряд дбає за те, щоб обороняти його інтереси як сільського активіста», – йдеться про компенсації та пільги, що надавалися сільвиконавцеві чи його родині в разі його каліцтва чи смерті від «глитайського терору»[129]. Таким чином влада створила собі ще загін спільників і визначила супротивників напередодні масової колективізації села. Сільські виконавці становили вагому частку сумнозвісних сільських «активістів» періоду масової колективізації та реквізиції продовольства у 1932–1933 рр.

Наступними після підпорядкованих сільраді співробітників у гілці державної влади були службовці районного рівня. Як адміністративно-територіальна одиниця район був менш стабільним, ніж сільрада. Але це стосувалося лише величини та кількості районів. Як одиниця у системі адмінподілу район існує беззмінно з 1923 р. і донині. Постійним змінам у міжвоєнний період піддавалася лише найвища ланка місцевого самоврядування (губернія – округ – область). Тож на райвиконкоми варто звернути більш пильну увагу.

Перше (тимчасове) положення «Про структуру та штати Райвиконкому» було ухвалене 3 червня 1923 р. Верхівку райвиконкому становили його голова та два члена президії райвиконкому – для невеликих районів, – один з яких опікувався земельною політикою, а інший «відає адміністративно-військовим діловодством Райвиконкому і відповідає за його постановку»[130]. Також було два кандидати в члени президії – з числа голів сільрад. Для колишніх повітових центрів, а також селищ міського типу та фабрично-заводських селищ дозволялося мати президію з п'яти осіб. У всіх райвиконкомах був відділ канцелярії (секретар, бухгалтер, касир-рахівник, 3 діловоди, друкарка, сторож-фурман)[131]. До штату райвиконкому входила також районна міліція у складі начальника (кінного) та чотирьох піших міліціонерів[132]. Постановою ВУЦВК

20 вересня 1923 р. відбулося скорочення: чотирьох піших замінили на двох кінних міліціонерів[133]. Обов'язковим для всіх районів був також пожежний староста.

Для районних центрів, що постали на місці колишніх повітових центрів, а також для селищ міського типу та фабрично-заводських селищ було передбачено ще два відділи райвиконкому – міська міліція (додатково до районної) з розрахунку один міліціонер на 2 тис. осіб, районний дозорець – один на 10 тис. мешканців і діловод. Існував також районний відділ комунального господарства у складі трьох осіб. Отже, мінімальний штат райвиконкому на початку існування району як такого становив 16 осіб[134]. Згодом діяльність райвиконкомів була регламентована більше детально, а кількість працівників райвиконкому збільшилася. Так, згідно з положенням про райвиконкоми від 3 вересня 1924 р., вони поділялися на дві групи – сільські та сільсько-міські. До останніх належали райони, на території яких були розташовані міста або містечка. Перші мали 5 членів президії та двох кандидатів, а другі – 7 членів президії райвиконкому та двох кандидатів[135]. Не змінилася кількість членів президії райвиконкому і за положенням від 29 жовтня 1925 р., а загальна кількість членів райвиконкому «залежно від господарської міцності району» коливалася від 17 членів і 5 кандидатів до 25 членів і 7 кандидатів[136].

Найвища ланка місцевого самоврядування (губернія – округа – область) піддавалась у міжвоєнний період постійним змінам. Найбільш сталим у міжвоєнні роки виявився окружний поділ. Принцип обрання управлінської вертикалі цієї ланки не змінився порівняно з попереднім періодом – керівну ланку окрвиконкому чи облвиконкому формально обирали на з'їзді, хоча фактично цих посадовців призначало політбюро ЦК КП(б)У. Зрозуміло, що конфліктні ситуації між місцевою та центральною владою були виключені – місця безсуперечно підпорядковувалися центру.

Конституційні зміни в управлінні. Нагадаймо, що з початку існування радянської влади вибирати та бути обраними до складу міськрад чи сільрад, а відтак і в вищі від них органи влади могли далеко не всі. З часом норма про «позбавленців» ставала вже зайвою – у сформованій тоталітарним режимом державі реально ніхто не міг наважитися голосувати проти «блоку комуністів і безпартійних». У лютому 1935 р. в газетах було опубліковане коротке повідомлення про те, що відбувся пленум ЦК ВКП(б), який запропонував змінити процедуру виборів: замінити нерівні вибори рівними, багатоступеневі – прямими, відкриті – закритими. Пленум ЦК запропонував внести до порядку денного чергового Всесоюзного з'їзду рад питання про відповідні зміни до Конституції СРСР. Одразу після пленуму ЦК відбувся VII Всесоюзний з'їзд рад, який створив конституційну комісію під головуванням Й.Сталіна. 5 грудня 1936 р. Надзвичайний VIII з'їзд рад СРСР затвердив нову Конституцію. В ній проголошувалося, що в країні побудовано соціалізм. Багатоступеневі вибори до органів влади замінювалися прямими за таємного голосування. Селяни набували рівних з робітниками прав обирати й бути обраними до всіх органів влади. Виборчі округи в містах вимагалося тепер формувати не за виробничими одиницями, а, як і на селі, за місцем проживання виборців. Система функціонування влади теж змінювалася: з'їзди рад різного рівня заступав інститут сесійних засідань місцевих і Верховних Рад (республік і Союзу). Нові ради набули зовнішніх рис парламентської влади.

Подібна еволюція влади була закономірною. Положення Основного Закону мусили відповідати чинній з березня 1919 р. партійній програмі, а в ній наголошувалося, що позбавлення громадян політичних прав потрібне тільки як тимчасовий захід боротьби зі спробами експлуататорів відстояти або відновити свої привілеї. В програмі РКП(б) 1919 р. вказувалось і на те, що «деяка» перевага в органах влади, що залишалася за пролетаріатом порівняно з «дрібнобуржуазними» верствами села, є тимчасовою. Після проголошення перемоги соціалізму потрібно було відмовлятися від поділу населення за класовою ознакою під час формування органів влади.

Принципові зміни в конституційних нормах не позначилися на реальній владі. Ради не були самостійною владою в своїй традиційній формі і не могли стати нею у парламентській формі. Контроль за державою та суспільством здійснював підвладний ЦК ВКП(б) апарат, про який у «конституції соціалізму, що переміг», навіть не згадувалося. Щоправда, до Конституції СРСР 1936 р. уперше ввійшло положення про комуністичну партію, яка «являє собою керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних»[137]. Це декларативне положення не мало нормотворчої сили і жодною мірою не розкривало диктаторської суті системи влади, що панувала в країні.

Коли Надзвичайний VIII з'їзд рад СРСР затверджував новий Основний Закон, було оголошено, що вибори до Верховної Ради відбудуться «найближчим часом». Насправді вони відбулися тільки 12 грудня 1937 р. Річне відтермінування виявилося потрібним, аби належним чином підготувати до виборів номенклатуру і самих виборців. «Революція згори» повинна була завершитися велетенською кадровою чисткою. «Зачистка» мала на меті вберегти одноособовий контроль Сталіна за партією і суспільством від будь-яких випадковостей. Спроба багатьох представників компартійно-радянської верхівки скористатися механізмом таємного голосування для усунення диктатора зі складу ЦК на XVII з'їзді ВКП(б) виявилася невдалою. Вона показала, однак, невдоволення керівних кадрів партії сваволею генсека, яка неухильно зростала.

Після ухвалення нової Конституції СРСР з'явилася можливість зробити компартійно-радянський апарат співучасником спрямованого проти нього ж терору. Скасуванням «ручної» системи виборів Сталін наражав на небезпеку очолювану ним вертикаль влади. Справді вільні вибори становили величезну загрозу для апарату, який давно звик не відчувати залежності від електорату.

Сталін не міг бути диктатором, спираючись тільки на ДПУ-НКВС. Він потребував підтримки з боку апарату. Щоб дістати її, генсек поставив апаратників перед перспективою вільних виборів. Тільки він, контролюючи органи державної безпеки, міг відвернути загрозу появи на всіх щаблях радянського апарату влади нових людей. Апаратники повинні були згуртуватися навколо генсека і разом зустріти ту загрозу, яку становила для них нова конституція. Кожний розумів, що допомога у проведенні виборів може здійснюватися тільки у звичних для чекістів формах – шляхом дальшого розгортання державного терору. Ті, хто не погоджувався запрограмовано діяти в ситуації, створеній генсеком, мусили згоріти у полум'ї терору. Бажаючих посісти їхні місця не бракувало.

У лютому-березні 1937 р. відбувся пленум ЦК ВКП(б). На ньому Сталін заявив, що країна опинилась у небезпечному становищі через підступну діяльність сабо-

тажників, шпигунів і диверсантів. Він звинувачував «безтурботних, добросердних і наївних керівних товаришів», які нібито втратили здатність розпізнавати ворога. Їм протиставлялися рядові члени партії, які могли підказати «правильне рішення». Це був майже відвертий заклик до бунту проти керівників із великим, часто дореволюційним партійним стажем.

Заклик вождя не дав істотних результатів. Під час перевиборів партійних комітетів, проведених за вказівкою секретаріату ЦК ВКП(б) у березні-квітні 1937р., старі кадри здебільшого залишилися на своїх посадах. Тоді чистку партійних органів взяв на себе НКВС СРСР на чолі з М.Єжовим.

Лютнево-березневий пленум ЦК ВКП(б) 1937 р. поклав початок Великому терору. В ході терористичних кампаній, які змінювали одна одну, сотні тисяч людей були знищені фізично, а мільйони – морально, шляхом примушування до співробітництва з органами державної безпеки, публічного засудження «ворогів народу», вимушеного подання неправдивих свідчень проти співробітників, знайомих і рідних.

Було покладено край розмовам про висування альтернативних кандидатур на виборах до Верховної Ради, які точилися під час обговорення проекту нової конституції. Виборчі комісії зобов'язувалися реєструвати тільки одного кандидата від «блоку комуністів і безпартійних». Сама думка про висування незалежного кандидата оголошувалася антирадянською, що підпадало під відповідну статтю Карного кодексу.

Практика демократичних виборів вимагала, щоб у бюлетені друкувалися варіанти рішень. Виборець мав виявити свою волю активно, тобто позначкою у бюлетені. Організатори виборів не відступили від цієї практики. У примітці на бюлетені містилася така рекомендація: «Залиште прізвище одного кандидата, за якого Ви голосуєте, решту викресліть»[138]. Примітка, на перший погляд, була безглуздою, тому що в бюлетені друкувалося тільки прізвище кандидата від блоку комуністів і безпартійних. Та вона мала прихований зміст. Відвідувати кабінку для таємного голосування було потрібно тільки тим, хто мав намір викреслити прізвище кандидата від блоку комуністів і безпартійних. Кабінка ставала тестом на лояльність режимові.

Організатори виборчої кампанії потурбувалися про забезпечення належної явки. Виборці передавались у розпорядження величезної армії агітаторів, яких рекрутували за виробничою ознакою з їхнього середовища. Виробничий підхід до формування агітаторських колективів дисциплінував їх, оскільки на підприємствах і в установах усі перебували в економічній залежності від держави. Виборці стали залежними від держави й на селі, тому що працювали в державних радгоспах або в одержавлених колгоспах. Агітатор особисто відповідав за те, щоб усі його виборці проголосували. А за те, щоб вони проголосували так, як належить, відповідали вже не агітатори. Тут ініціативу перебирали органи державної безпеки. Виборчий бюлетень народу довірили тільки тоді, коли довели його терором до певної кондиції. В розпал репресій майже не знаходилося сміливців, котрі наважилися б скористатися кабінкою для таємного голосування, щоб викреслити прізвище кандидата від «блоку комуністів і безпартійних».

4. Кадри вирішують все

«Кадри вирішують усе» – ця сталінська фраза стала крилатою. Справді, Кремль приділяв чимало уваги кадровому наповненню всіх трьох вертикалей влади – держаної безпеки, компартійних органів і системи рад з їхніми виконкомами. Після 1923 р. у вирішенні цього питання дедалі більше ставало плановості та ретельної підготовки. Сталін добре розумів, що без надійної кадрової опори «диктатуру пролетаріату» здійснити було неможливо.

Передусім увага приділялася партійним кадрам, оскільки саме компартійні органи визначали державну політику. Нагадаймо також, що ще 1919 р. в резолюції VIII з'їзду РКП(б), де вперше визначалися форми стосунків між партійними і радянськими органами, наголошувалося на тому, що «партія старається керувати діяльністю рад, але не заміняти їх»[139]. Щоб керувати радами, ці кадри мали бути надійними. Саме тому в компартії у міжвоєнний період періодично проводилися партійні чистки, найтриваліша з яких відбувалася (під назвами «чистка партії», «перевірка та обмін партійних» документів) майже 4 роки – з весни 1933 до кінця 1936 р. Сталін особливу увагу приділяв вихованню, як він висловився у розмові з керівниками ВКП(б) і Комінтерну після святкування 20-ї річниці Жовтневої революції, «офіцерського складу» партії. Він підкреслював: «Якщо немає партійних кадрів, партійного офіцерства, – нічого не зробиш, які б ідеальні пропозиції не робили б генерали»[140]. Саме завдяки вихованому в 1920-ті роки партійному апаратові йому вдалося перемогти різного роду опозицію та не втратити владу під час здійснення комуністичного штурму на початку 1930-х років.

Оцінюючи важливість середньої ланки управлінського апарату в боротьбі з опозицією, Сталін зазначав: «Якби в нас не було кістяка партії, цієї основи основ, то ці фігури могли б перемогти, не в особистості справа. Дуже важко визначити, хто мене виховав? Ви мене чи я вас? Ви будете казати, що я видатна людина? Це невірно. Страх благородний не провалитися у виявленій тобі масами та народом довірі в боротьбі з такими фігурами – от що вирішувало, побоювання провалитися і ми вийшли у лідери… За середняка, за офіцерський склад господарчої, партійної, військової справи, за ті маси людей, котрі несуть у собі досвід та висувають на роботу навіть миршавих, вмійте бачити і цінувати середняків офіцерського складу!»[141].

«Офіцерський склад» формувався керівниками компартійного апарату наполегливо і послідовно. Для вибору потрібних кандидатур потрібне було широке занурення влади в народні маси – це дозволяло використовувати для зміцнення влади найбільш активних представників низів. Лазар Каганович писав: «Треба домогтися щоб мільйонові маси втягнено було по суті в найглибшу, найширшу державну роботу, щоб висунути в державне будівництво нові сотні тисяч і мільйони робітників та селян, не заражених презирством, зарозумілістю та психологією гнобителів… Весь досвід нашої держави та нашої роботи показує, що ради – найкраща форма цього нового типу пролетарської держави»[142]. Ці слова Кагановича із брошури 1927 року «Партія і Ради», текст якої, як це видно з його листів, він узгоджував зі Сталіним[143], не були лише даниною пропаганді.

Головним критерієм у підборі кадрів була ефективна праця та здатність виконувати поставлені згори завдання. Саме тому у владі в міжвоєнний період так часто змінювалося керівництво – готових до управління в системі «диктатурі пролетаріату» було замало, а отже, залишалися лише ті, хто був найбільш ефективним та не міг становити небезпеку для самої кремлівської верхівки. Важливим критерієм, що органічно доповнював перший, була авторитетність того чи іншого діяча, що автоматично відображалося й на авторитеті радянської влади серед підлеглого йому населення. В одній із перших після утворення СРСР постанов, датованій 4 жовтня 1923 р., підкреслювалася необхідність перевірки низового радянського апарату на селі, «щоб збільшити авторитет Робітниче-селянської влади й зміцнити революційну законність і лад, та надаючи виключного значення оздоровленню місцевого апарату, що відає справою відновлення села і сільського господарства»[144]. Перевірка здійснювалася перед черговими перевиборами і мала передвиборний і пропагандистський характер. До суду представників низової влади пропонувалося притягати не лише за «невиконання декретів, постанов і розпоряджень вищих органів Радвлади» або за безініціативність, а й за «використовування свого службового стану із зисклюбною метою» та «за антиетичні вчинки як пияцтво, бешкет, брутальність і інш»[145].

Люди змінювалися, а посади залишалися. Із закріпленням при владі більшовиків дедалі ретельніше і детальніше виписувалися посадові обов'язки того чи іншого управлінця, вибудовувалася нова ієрархія посад. Щоб «полегшити введення державного нормування заробітної плати» наркомат робітниче-селянської інспекції СРСР в 1930 р. упорядкував і видав друком книгу «Номенклатура и характеристики должностей служащих госорганов СССР» з переліком усіх посад і посадових обов'язків[146]. У поясненні до книги наголошувалося, що в ній «окреслено коло посадових обов'язків, об'єм праці та відповідальність за кожною посадою, а також службова кваліфікація, що вимагається від особи, що цю посаду займає. Цим самим під розмір оплати праці службовця при здійсненні принципу системи госнормування заробітної плати "рівна оплата за рівну працю"», як і під найменування кожної посади, підводяться тверді підстави, які можна перевірити»[147]. Усього до «номенклатури» потрапило 404 посади[148].

Що вищою була посада, то менше значення у винагороді за виконання посадових обов'язків мала заробітна плата. В СРСР була створена, а на початку 1930-х років суттєво удосконалена мережа закритих розподільників, рівень доступу до яких визначався посадою. За слушним зауваженням французької дослідниці Тамари Кондратьєвої, навіть коли «наприкінці 1922 року безкоштовні пайки та натуральна заробітна плата були відмінені, то продукти та речі за заниженими цінами, а то й безкоштовно продовжували розподілятися завдяки наново створеному Кремлівському кооперативу через номенклатурні столові та магазини»[149]. Найважче жилося представникам низових органів влади, але вони мали гарні стимули, щоб прагнути піднятися по службовій вертикалі.

Для виявлення в народній товщі здатних до виконання поставлених завдань кадрів, необхідно було покращити ставлення до влади. Вище вже йшлося про курс на залучення середняка до управління в селах, який пожвавився з приходом в Україну Кагановича. Іншим напрямом виховання кадрів, спрямованим на залучення якомога більшої кількості місцевого населення до управління державою, стала політика

коренізації (в УСРР – переважно українізації), яка теж посилилася за правління Кагановича. Коренізація була не метою, а лише засобом встановлення тісного контакту з українськими масами, наближення державного апарату до мас. Ідеологічно завданням коренізації на території України була не «українізація», а «більшовизація» низового управлінського апарату, який, природно, у більшості своїй мав складатися з місцевого населення. Недарма представники партійної еліти постійно повторювали тезу про «національну форму і соціалістичний зміст» української культури.

Партійні органи, «керуючи» радами, а не «заміняючи» їх, мали забезпечити управлінську вертикаль новими кадрами. Ці неофіти завдячували своїм піднесенням новій владі й були переважно вихідцями з «робітників і селян». Та щоб залишитися при посадах, вони мали працювати справді ефективно. З метою забезпечення «оробітничення» управлінського апарату з середини 1920-х років набуло поширення так зване висуванство. У постанові ЦК ВКП(б) від 7 березня 1927 р. зазначалося: «Завдання дійсного поліпшення і наближення до мас усієї системи управління, висунуте XIV з'їздом партії та XV партконференцією, можна розв'язати насамперед через висунення на постійну керівну роботу в державний і господарський апарат зв'язаних з масами кращих робітників (партійних і непартійних) і найближчих до радянської влади передових селян (партійних і непартійних)»[150].

Постановою ЦК КП(б)У від 25 липня 1928 р. визнавалися певні успіхи у висуванні кадрів низового апарату, однак зазначалося: «ЦК вважає, що висування робітників, особливо у середні й центральні ланки, надто недостатнє, і що директива ЦК ВКП(б) про висування робітників не має ще певного практичного відсвічування у повсякденній роботі партійних, радянських, кооперативних, господарських та інших організацій»[151]. Звичайно, далеко не всі висуванці виявлялися здатними виконувати управлінські функцій, що могло призвести до неефективного управління, але зарадити цьому допомагала часта змінюваність посадовців: неефективні або небажані для компартійної верхівки кадри відсіювалися.

Політика коренізації, висуванство та пом'якшення виборчих обмежень у середині 1920-х років привели до того, що влада почала потроху змінюватися. Звернемо увагу на національний склад управлінців різного рангу та відсоток тих, кого обирали вперше (табл. 19.6)[152].

Бачимо, що значна частина депутатів та управлінців була обрана вперше, що свідчило про їхню часту змінюваність. За національним складом місцевої влади та депутатів влада слідкувала і надалі. Часткове зменшення відсотка українців протягом 1926–1929 рр. у сільських і селищних радах, а також у райвиконкомах стало наслідком розбудови мережі адміністративних одиниць цих етнічних меншин, а не відмови від українізації. Після початку комуністичного штурму проблеми коренізації серед етнічних меншин відійшли на другий план, а в 1938–1939 рр. навіть формально всі досягнення у цій царині були ліквідовані.

Констатуючи значну частку українців в управлінській вертикалі, слід зауважити, що у табл. 19.6 вказана національність усіх працівників, а не лише керівництва владних органів відповідного рівня. Там ситуація щодо коренізації була далеко не такою райдужною, але до голодоморних 1932–1933 рр. відсоток українців як у вищій управлінській вертикалі, так і в лавах КП(б)У неухильно збільшувався. Характерним

Таблиця 19.6. **Національний склад радянського апарату**

Органи влади	Роки	Кількість делегатів або управлінців	Національність, %							Обрані вперше, %
			українці	росіяни	євреї	поляки	німці	молдавани	інші	
Сільські ради	1925–1926	244 645	88,6	4,8	1,4	1,4	1,5	1,0	1,3	59,1
	1926–1927	250 004	87,9	5,3	1,6	1,5	1,5	0,9	1,2	51,6
	1928–1929	256 949	87,8	5,1	1,6	1,6	1,5	1,0	1,3	59,2
Селищні ради	1925–1926	4 230	56,1	20.5	19,1	1,0	0,3	0,2	2,8	70,3
	1926–1927	7 848	54,0	19,2	22,3	1,1	0.4	0,5	2,5	51,2
	1928–1929	8 819	50,9	20,9	23,3	1,0	0,3	0,6	3,0	59,2
Міські ради	1925–1926	13 274	45,5	27,3	20,6	1,8	0,4	0,2	4,2	64,0
	1926–1927	15 625	45,9	28,8	18,3	1,9	0,6	0,1	4,5	58,5
	1928–1929	18 166	50,4	23,9	19,2	1,8	0,5	0.2	4,6	67,3
Районові з'їзди рад	1925–1926	47 929	83,6	7,7	3,5	1,4	1,4	0,2	2,5	53,6
	1926–1927	55 001	82,5	8,9	3,3	1,3	1,3	0,7	2,0	43,1
	1928–1929	74 190	82,9	7,9	3,8	1,5	1,3	0,7	1,9	56,9
Райвиконкоми	1925–1926	11 360	80,3	9,4	3,7	1,6	1,8	0,8	2,4	31,8
	1926–1927	13 105	80,1	9,5	3,8	1,7	1,8	0,6	2,5	47,4
	1928–1929	14 245	78,7	9,4	4,3	1,8	2,0	0,6	2,0	63,5
Округові з'їзди рад	1925–1926	17 058	69,5	14,7	9,1	1,7	1,1	0,6	3,3	15,2
	1926–1927	17 229	68,4	15,7	9,2	1,7	1,1	1,1	3,3	49,7
	1928–1929	11 409	68,6	14,5	9,2	2,0	1,2	0,6	3,4	57,9
Окрвиконкоми	1925–1926	2 202	59,5	20,7	10,7	1,5	1,4	1,3	4,9	10,0
	1926–1927	2 379	58,2	21,9	10,0	2,8	1,2	1,2	5,2	35,6
	1928–1929	2 704	61,7	17,8	10,0	2,4	1,6	1,3	5,2	51,2
Всеукраїнські з'їзди рад[153] (VII–XII)*	10.02.1922[154]	837 (829)**	43,4	36,3	15,5	1,4	-	-	3,4	45,7
	17.01.1924	827	55,5	26,5	12,5	1,5	0,8	-	3,2	…
	03.05.1925	838	56,4	23,5	10,7	2,3	-	-	7,1	…
	06.04.1927	870	60,3	22,6	8,6	2,9	1,3	1,0	3,7	…
	07.05.1929	893	64,8	20,0	8,1	1,3	1,1	0,8	3,6	…
	25.02.1931	943	68,7	15,6	7,9	2,1	1,3	1,2	3,2	…

* Вказана дата початку роботи з'їзду.

** В оригіналі стенографічного звіту VII Всеукраїнського з'їзду рад вказано число 829, але підрахунок усіх даних дає число 837. Відсотки вирахувані саме від цієї кількості делегатів.

наслідком політики коренізації в кадровому питанні можна назвати збільшення відсотка українців серед делегатів найвищого органу влади УСРР – Всеукраїнського з'їзду рад. Подібне спостерігалося не лише в органах влади міст, а й серед керівництва (а не всього наявного складу) місцевої та центральної влади.

У результаті запровадження політики коренізації протягом 1923–1932 рр. значно збільшився відсоток українців серед членів КП(б)У. Про зростання частки українців у складі КП(б)У свідчать дані, наведені в табл. 19.7[155].

Таблиця 19.7. **Національний склад КП(б)У**

Дата	Усього, осіб	Українці, %	Росіяни, %	Євреї, %	Інші, %
01.01.1924	38 073	30,4	45,5	15,4	8,7
10.01.1927	112805	47,0	30,6	13,1	9,3
01.07.1929	246 705	52,9	27,7	11,3	8,2
01.01.1930	250 835	52,3	28,3	11,6	7,8
01.01.1931	345 017	56,7	26,4	11,0	6,0
01.04.1932	520 804	59,3	24,3	10,1	6,3

Відсоток українців серед кандидатів був ще вищим – за станом на 1 квітня 1932 р. він сягав 62%[156].

У доповідній записці до ЦК КП(б)У «Про стан парткадрів на Україні», яка була складена навесні 1932 р., говорилося, що за станом на кінець першого кварталу 1932 р. серед секретарів районних партійних комітетів партії налічувалося 57% українців, а серед секретарів МПК – 45%, що, до речі, вважалося вочевидь недостатнім, і партійне керівництво УСРР планувало «вжити відповідних заходів для підвищення кількості українців серед секретарського складу»[157].

Однак розкуркулення та примусова колективізація відчутно посилили антирадянські настрої в українському суспільстві. Критичні щодо політики Кремля думки поширювалися навіть серед представників радянського та партійного апарату. В постанові ЦК КП(б)У від 25 січня 1931 р. «Про стан радянських осередків» зазначалося: «За ряду випадків осередки не тільки не є ініціатори в боротьбі з виявами опортунізму на практиці, не тільки лишаються в хвості подій, а подекуди стають на шлях замазування, покривання прихованих перекручень, по-примиренському ставлячись до виявів опортунізму»[158]. Свою провину в катастрофічному стані сільського господарства УСРР Кремль, звичайно, визнати не міг, тому винними оголосив «українських націоналістів». У 1933–1934 рр. тривала кампанія боротьби з «націонал-ухильництвом» М.Скрипника та виявами українського націоналізму в різних сферах господарства й управління УСРР. Зрозуміло, що у ході цієї боротьби та партійної чистки, що розпочалася навесні 1933 р. відсоток українців в управлінській вертикалі знизився.

Для виправлення ситуації у 1933 р. компартійному керівництву потрібні були вірні виконавці. Та швидко знайти їх в Україні було неможливо. Для їх пошуку та виховання потрібен був час. Тому після призначення 24 січня 1933 р. на посаду другого секретаря ЦК КП(б)У Павла Постишева на головні ролі висувають саме тих людей, які

прибули разом з ним, або тих, хто пройшов ретельну перевірку. На керівній районній роботі до середини листопада 1933 р було замінено 278 секретарів РПК (70%)[159]. І це у той час, коли в Україні після укрупнення районів існувало тільки 367 районних комітетів партії[160].

Наскільки для ЦК ВКП(б) було важливо взяти під цілковитий контроль село, свідчить й те, що від кінця січня до 15 жовтня 1933 р., згідно зі звітом ЦК КП(б)У за період від XI до XII з'їзду КП(б)У, до колгоспів УСРР було послано з міських і районних центрів, за неповними даними, 15 929 комуністів, причому 95% їх обіймали посади секретарів партосередків і парторгів колгоспів і бригад[161].

Не довіряючи низовому партійному та радянському апаратові, компартійне керівництво на січневому 1933 р. пленумі ЦК ВКП(б) вирішило «з метою політичного зміцнення МТС і радгоспів, підвищення політичної ролі і впливу МТС і радгоспів на селі» організувати на всіх машинно-тракторних станціях і в радгоспах політвідділи[162]. Завдання політвідділів полягало у забезпеченні політичного контролю в усіх сферах життя і праці як самих МТС, так і колгоспів, які вони обслуговували. Причому керівники політвідділів не підпорядковувалися тому райпарткому, де знаходилися. Вони були підлеглі безпосередньо політичному сектору обласного земельного управління і назначалися чи усувалися з посади ЦК ВКП(б) за рекомендації ЦК національних компартій. Керівники політвідділів МТС повинні були стежити за станом справ у РПК, оскільки вони автоматично входили до складу керівництва[163]. Протягом січня-жовтня 1933 р. у 643 політвідділи МТС та у 203 радгоспи було послано понад 3 тис. керівних працівників[164].

Функції РПК були значно обмежені. Можна зробити висновок, що ЦК ВКП(б) не довіряв місцевим партійним організаціям, причому не лише районним, а й ЦК КП(б)У. Всі кандидатури ретельно перевірялись у московському центрі, питання розстановки кадрів було занадто важливим. Відбір кандидатур був досить жорстким. Так, наприклад, з 554 осіб, яких рекомендували на цю посаду п'ять найбільших обкомів КП(б)У, ЦК ВКП(б) затвердив лише 144[165]. Після того як Кремль цілковито опанував ситуацію в примусово колективізованому селі, на пленумі ЦК ВКП(б) у листопаді 1934 р. було ухвалено рішення про ліквідацію політвідділів МТС шляхом їхнього перетворення на «звичайні партійні органи, для чого злити політвідділи з існуючими районними комітетами партії, а особливо великі райони розбити на декілька нових районів, вливши туди відповідні політвідділи»[166]. Отже, надійні кадри працівників політвідділів МТС залишалися при праці – в Україні в лютому 1935 р. було утворено 126 нових районів[167].

Незважаючи на розпочате цькування «націонал-ухильників» у КП(б)У, компартійна верхівка не наважилася на відкритий поворот до великодержавного шовінізму. Навіть більше, у своїх виступах партійні керманичі України неодноразово говорили про незворотність політики українізації та недопущення проявів російського шовінізму, продовжували активно вживати державницьку риторику. На словах вони доводили, що ні про який кінець українізації не йдеться, що українська культура, українська державність тільки стане міцнішою внаслідок боротьби з «націоналістичним ухилом».

Партійна верхівка розуміла, що відкритий російський шовінізм міг би призвести до прямо протилежних результатів, адже ще в резолюції XII з'їзду РКП(б) говорилося

про те, що найбільша небезпека російського шовінізму полягає тому, що він є найголовнішою причиною поширення місцевого націоналізму. Отже, потрібно було хоча б формально продовжувати українізацію і висувати українські кадри на керівну партійну та радянську роботу. З цією метою відразу ж після розгрому «націоналістичного ухилу» на XII з'їзді КП(б)У ухвалюється рішення про переведення столиці України з Харкова до Києва. Саме задля цього ЦК ВКП(б) суворо стежив за тим, щоб відсоток українців у КП(б)У суттєво не знижувався, щоб перевірені українські кадри висувалися на керівну партійну та радянську роботу. Це призводило до того, що кожен, хто міг, записувався українцем. Компартійне керівництво намагалося не допустити такого стану, як у роки громадянської війни, коли українці дивилися на комуністичну партію як на чужорідну силу. Це було б особливо небезпечним у роки майбутньої світової війни, бо за період радянської влади значно збільшився відсоток українців у містах.

Керівництву більшовиків потрібно було виховати такі українські кадри, які б лише за національною ознакою були українцями, добре володіли українською мовою. Але українські традиції, особливості побуту, історичну пам'ять українців необхідно було ліквідувати. Покінчивши у 1933–1934 рр. з прихильниками М.Скрипника, з тими українцями, в яких була добре розвинута національна самосвідомість, партійна еліта береться за продовження українізації. Зовні це виглядало логічно, адже у 1933 р. основною ідеєю боротьби з «ухилом» Скрипника була заміна «петлюрівської» українізації на «більшовицьку».

У резолюції листопадового 1933 р. об'єднаного пленуму ЦК і ЦКК КП(б)У, який був присвячений в основному питанням національної політики партії, говорилося (вперше в історії СРСР) про те, що саме український націоналізм став головною небезпекою у національному питанні[168]. Ця резолюція, до речі, не була скасована комуністичною владою. Великодержавний шовінізм більше ніколи не визнавався в Україні основною небезпекою. А щоб у комуністів УСРР не було ніяких вагань щодо майбутньої політики в національному питанні, в резолюції пленуму нагадали, що «для партії національна політика була й лишається знаряддям інтернаціоналізму, що кінцева мета її є встановлення комунізму та злиття націй»[169].

Водночас у резолюції говорилося про те, що «пленум вважає за потрібне провести добір і висування кращих колгоспних працівників українців, і партійних, і позапартійних, на радянську роботу в республіканському, обласному і районному масштабі». У ній також ішлося про необхідність «посилити готування більшовицьких українських кадрів партійних працівників», для чого в Харкові утворювалися курси марксизму-ленінізму при ЦК КП(б)У на 150 осіб з півторарічним терміном навчання[170]. Під час зарахування на ці курси компартійна верхівка стежила за тим, щоб переважну більшість слухачів становили українці. Так, у першому наборі цих курсів українці було 61%, а в другому – 73,6%[171].

Про кадрову українізацію управління керівництво КП(б)У не забувало й надалі. Активну діяльність з висування українських кадрів на керівні посади в державних органах влади розгорнуло протягом 1935 р. компартійне керівництво України. 26 лютого 1935 р. політбюро ЦК КП(б)У ухвалило постанову «Про висунення українських кадрів», у якій пропонувалося «відділу керівних парторганів разом з обкомами подати в Секретаріат не менш 120-150 українців для висунення на пости секретарів РПК і 120

чоловік на висунення голів РВК». Крім того, говорилося про необхідність відбору з українських голів РПК і РВК кандидатів на обласну та центральну партійну й радянську роботу. З цією метою пропонувалося шукати українські кадри з-поміж слухачів ВКСГШ (Вища комуністична сільськогосподарська школа), університету ім. Артема. Не менше 300 українців з числа «найбільш грамотної, політично перевіреної і способної молоді (так у тексті. – *Авт.*)» планувалося знайти у вищих навчальних заходах УСРР. Подібні вказівки отримав і ЦК ЛКСМУ[172].

5 липня 1935 р. вийшла постанова ЦК КП(б)У, згідно з якою представники різних наркоматів найближчим часом мали запропонувати свої плани стосовно збільшення відсотка українців у їхньому керівництві. Так, наприклад, 19 серпня ЦК КП(б)У висловив незадоволення з приводу слабкої роботи комісії на чолі з Капелінським з висунення українських кадрів у системі наркомату юстиції. Адже ще 10 липня ця комісія отримала завдання знайти українців на посаду помічника генерального прокурора, прокурорів наркомату юстиції, обласних прокурорів та їхніх заступників[173]. Подібні постанови у той час видавалися для наркоматів охорони здоров'я[174], комунального господарства, зв'язку, місцевої промисловості[175] тощо. Оскільки швидко керівників-українців знайти не вдалося, 28 вересня 1935 р. оргбюро ЦК КП(б)У ухвалило рішення продовжити роботу комісій[176]. 5 жовтня на засіданні оргбюро визнали незадовільним стан українізації навіть у системі комісаріату освіти[177].

Навесні 1936 р. партійне керівництво України почало підбивати підсумки щодо висунення українських кадрів. 8 березня 1936 р. ЦК КП(б)У визнав задовільним стан із висуванням українців у центральному апараті наркомату охорони здоров'я і наголосив на необхідності продовжувати цю справу в областях. Члену комісії Копілевичу до червня запропонували «виявити молоді українські кадри аспірантів, асистентів, яких можна б було просунути на доцентів та професорів»[178]. Схоже задоволення висловили 15 березня керівники ЦК КП(б)У з приводу висування українців на керівні посади у системі наркомату юстиції. При цьому було зазначено, що надалі юридичні факультети потрібно «укомплектовувати переважно українцями (75-85%)»[179]. А от станом справ у наркоматі освіти вони залишилися незадоволеними[180].

Наприкінці січня 1936 р. відбувся пленум ЦК КП(б)У, на якому обговорювалося питання про підсумки перевірки партійних документів у 1935 р. Була ухвалена постанова «Про необхідність посилення роботи у справі висування українських кадрів», в якій говорилося: «Розгром націоналістів, які гальмували виховання і просування дійсно радянських українських кадрів, дав можливість останнім часом значно підвищити кількість і питому вагу більшовицьких українських кадрів на партійній, господарській, культурній радянській роботі та всіх інших ділянках будівництва соціалізму»[181].

Незважаючи на такі бадьорі слова стосовно покращання ситуації у кадровій політиці, цифри вказували на інше. У Харківській області на початок січня 1936 р. серед перших секретарів райпарткомів був лише 31% українців, тоді як у 1933 – 59, у 1934 – 46, у 1935 р. – 44,5%. Схожа ситуація була й у Дніпропетровській області. Якщо на початок 1933 р. 55% перших секретарів райпарткомів були українцями, то у 1936 – 34%, серед голів райвиконкомів у 1933 р. було 66% українців, а у 1936 – 53%[182]. І це при тому, що українське етнічне походження було однією з переваг під час сходження кар'єрними сходинками. До речі, саме через це майбутній генеральний секретар ЦК КПРС Леонід Брежнєв записав себе в «українці» і таким залишався в 1940-ві роки[183].

Про «методи», за допомогою яких збільшували відсоток українців у керівних органах влади, свідчить постанова політбюро ЦК КП(б)У від 19 січня 1935 р. У ній Л.Капелінському доручалося розслідувати «грубе порушення директиви ПБ щодо національного складу делегацій на XIII з'їзд Рад». У цій же постанові зазначалося, що серед членів ВУЦВК повинно бути не менш ніж 60% українців[184].

Прилюдно влада намагалася не показувати того, що в стосунках між українцями та правлячою партією, м'яко кажучи, не все гаразд. У друкованих виданнях називалися лише ті дані, які вигідно відбивали національну політику партії. Так, на січневому 1936 р. пленумі ЦК КП(б)У, присвяченому підсумкам перевірки партійних документів, П.Постишев заявив: «Вороги весь час намагалися й намагаються змалювати картину таким чином, що ми тут на Україні били не націоналістів, не контрреволюціонерів, не шпигунів і диверсантів, а нібито українців… Ми завжди говорили, що тільки розгромивши націоналістів, можна по-справжньому відкрити дорогу справжнім українським кадрам. Так воно і вийшло. Ми маємо в цій справі за останні пару років немалі успіхи. На 1 січня 1934 року українців – секретарів райкомів було 179 чоловік, на 1 січня 1936 року секретарів райкомів і заступників секретарів райкомів – 431 чоловік. Голів райвиконкомів було в 1933 році 250 чол., тепер – 332 чол.»[185].

Ми навмисно вибрали у вихваляннях Постишева лише ті показники, які аналізували раніше. Якщо вчитатися в слова Постишева уважніше, то вимальовується картина, протилежна тій, яку він намагався подати. По-перше, кількість українців – секретарів райпарткомів він навів за станом на 1 січня 1934 р., тобто вже після того, як основна фаза боротьби з «націоналістичним ухилом» залишилась у минулому. По-друге, у даних за 1936 р. він називає не лише перших секретарів райпарткомів, а й їхніх заступників, тобто справжня кількість майже вдвічі менша. По-третє, і це, мабуть, головне, Постишев «забув» згадати про організацію на початку 1935 р. нових районів[186]. Адже на початок 1936 р. в УСРР налічувався 481 район (дані зафіксовано станом на 15 грудня 1935 р.)[187], тоді як наприкінці 1933 р. – 367[188]. Відповідно на 1 січня 1934 р. українці становили 48,7%, а у 1936 – 43,9%. А якщо згадати, що наприкінці першого кварталу 1932 р. секретарів РПК – українців було 57% і тодішнім керівництвом КП(б)У це вважалося явно недостатньою кількістю[189], то про успіхи у справі висування українських кадрів після розгрому Скрипника годі й говорити.

Політика українізації, на відміну від політики коренізації стосовно національних меншин, ніколи не була припинена, хоч у вищих ешелонах влади відсоток українців залишався найменшим. За даними перепису 1939 р., загальна кількість «керівників партійних організацій, державних, кооперативних та громадських установ та підприємств» становила 312 848 осіб, з яких 59,6% були українцями. Разом із тим серед республіканської ланки із 8888 осіб лише 3744 (42,1%) були українцями, а серед районної та міської ланки відповідно з 27 629 – 18 742 (67,8%). Більшим був відсоток українців серед голів і заступників голів сільрад: з 11 737 осіб – 10 401 (88,6%)[190].

Крім національної складової, у кадровій політиці приділялося чимало уваги «оробітниченню» управлінського персоналу. Водночас ставало зрозуміло, що саме поняття «робітник» і «радянський управлінець» є непоєднуваними – щойно особа переходила працювати із заводу чи фабрики до органів влади, вона переставала бути робітником. І в Кремлі це добре розуміли. Службовці, як висловився Й.Сталін 1 жов-

тня 1938 р. на нараді пропагандистів Москви, навіть «службовці в колгоспах – це теж командний склад… це кадри з управління диктатурою пролетаріату»[191]. Далі він підкреслив: «Вообще по всем отраслям управления, везде чтобы росли коммунисты, – это интеллигентные люди. Все наши люди состоят из интеллигенции, это надо вбить себе в голову. Интеллигенция у нас должна быть солью земли. Раньше издевались над интеллигенцией, что она считает себя солью земли, а на самом деле – пустышка, потому что она служила не земле, а небу, не народу, а эксплуататорам. У нас наши кадры, мало сказать, что они бывшие рабочие, бывшие крестьяне. Коли скоро тов. Шкирятов ушел от станка и стал заниматься в ЦКК, вы уже интеллигент. Я извиняюсь /смех/. Никому дела нет, кем вы были 10 лет назад, а сейчас вы интеллигент»* [192]. Тому під час виборів до з'їздів рад різного рівня почали вживати словосполучення «робітник від верстату» – тобто такий делегат, який після закінчення з'їзду знову піде працювати на виробництво.

Приділялася увага й тому, щоб у радянських органах були гідно представлені жінки. Їхній відсоток значно зріс порівняно з першими роками існування радянської влади. Після встановлення політичного контролю за селом компартійне керівництво, бажаючи продемонструвати «народність» свого режиму, збільшило відсоток безпартійних серед делегатів вищого органу влади в УСРР – Всеукраїнського з'їзду рад. Тенденції щодо соціального, гендерного та партійного представництва в органах радянської влади чітко простежуються у табл. 19.8[193].

Таблиця 19.8. **Соціальний, гендерний і партійний склад радянських органів влади**

Органи влади	Роки	Кількість делегатів або управлінців	Соціальне походження, %					Гендерний склад, %		Безпартійні, %
			робітники	службовці	селяни	ремісники і кустарі	інші	чоловіки	жінки	
Сільські ради	1925–1926	244 645	3,8	11,8	82,7	-	1,7			90,0
	1926–1927	250 004	3,8	10,0	85,1	0,7	0,4	90,4	9,6	87,0
	1928–1929	256 949	7,3	9,0	82,4	0,8	0,5			83,2
Селищні ради	1925–1926	4230	42,9	29,1	11,2	8,2	8,6			60,9
	1926–1927	7848	43,0	26,7	14,1	9,3	6,9	85,2	14,8	63,9
	1928–1929	8819	46,0	25,4	11,1	9,1	8,4		-	57,3
Міські ради	1925–1926	13 274	50,1	28,5	3,4	3,8	14,2	-	-	48,5
	1926–1927	15 625	56,0	24,9	4,3	2,4	12,4	82,1	17,9	48,8
	1928–1929	18 166	56,6	23,1	3,5	2,5	14,3	-	-	41,7
Районові з'їзди рад	1925–1926	47 929	9,1	29,3	59,1	1,2	1,3	-	-	68,4
	1926–1927	55 001	11,6	22,5	64,1	0,7	1,1			
	1928–1929	74 190	16,0	19,6	62,0	1,0	1,4	-	-	58,8

* Невиправлена стенограма.

Продовження табл. 19.8

Органи влади	Роки	Кількість делегатів або управлінців	Соціальне походження, %					Гендерний склад, %		Безпартійні, %
			робітники	службовці	селяни	ремісники і кустарі	інші	чоловіки	жінки	
Райвиконкоми	1925–1926	11 360	9,6	41,3	47,1	1,0	1,0	-	-	50,9
	1926–1927	13 105	13,6	29,3	55,4	0,7	1,0	-	-	47,3
	1928–1929	14 245	22,2	27,2	48,6	0,7	1,3	-	-	41,3
Округові з'їзди рад	1925–1926	17 058	18,5	42,6	35,3	1,1	2,5	-	-	42,5
	1926–1927	17 229	30,6	21,5	44,1	0,6	3,2	-	-	41,3
	1928–1929	11 409	42,8	17,6	34,8	0,4	4,4	-	-	35,7
Окрвиконкоми	1925–1926	2202	15,5	64,1	18,2	0,2	2,0	-	-	26,7
	1926–1927	2379	38,5	32,4	25,3	0,3	3,5	-	-	27,9
	1928–1929	2704	45,8	27,9	22,0	0,1	4,2	-	-	26,5
Всеукраїнські з'їзди рад[194] (VII–XII)*	10.12.1922	829	52,1	22,3	25,5	-	-	-	-	11,0
	17.01.1924	827	51	21,3	22,7	н/в	5	93,2	6,8	22,8
	03.05.1925	838	48,1	22,4	27,2	н/в	2,3	89,7	10,3	24,2
	06.04.1927	870	45,9	25,6	26,2	0,5	1,8	91,0	9,0	30,0
	07.05.1929	893	55,9	17,6	25,7	0,1	0,7	85,2	14,8	27,6
	25.02.1931	943	51,1	12,7	35,7	-	0,8	82,3	17,7	27,4

* Вказана дата початку роботи з'їзду.

На з'їзд можна було обирати за визначеними пропорціями, але для постійної роботи така система не годилася. Тому питома вага жінок у складі керівних кадрів і фахівців управлінського апарату була значно меншою – у 1930 р. жінки становили 5,5%, а в 1933 р. – 9,4% таких фахівців[195]. Більш детальними є дані щодо кількості жінок серед управлінського персоналу в УСРР за переписом 1939 р. Так, серед керівного складу партійних, державних, кооперативних і громадських організацій республіканського рівня із 8888 осіб було 1150 (12,9%) жінок, серед районних і міських з 27 629 – 3400 жінок (12,3%). Серед голів і заступників голів сільрад відсоток жінок був значно меншим (5,7%)[196]. Тут, імовірно, впливала традиційна патріархальність села.

Значно меншим, ніж у представницьких органах влади, був і робітничий прошарок серед керівних кадрів і фахівців управлінського апарату: в 1930 р. – 17,1%, а в 1933 р. – 19,7%[197]. До того ж, як ми вже зазначали вище, незважаючи на пропагандистський галас, компартійне керівництво добре розуміло, що ті, хто працює в державних установах, уже не є робітниками.

Посилена вертикальна мобільність радянських управлінців міжвоєнного періоду заважала вибудовувати горизонтальні зв'язки. На заваді цьому були також часті

«перекидання» кадрів з одного регіону до іншого. Але той, хто потрапляв в «обойму» управлінського персоналу, за свій побут і добробут родини міг більше не турбуватися. Державна (радянська, партійна, держбезпекова) посада ставала гарантією ситого життя. Побоювання втратити ці блага змушували посадовців триматися за посаду і вдаватися до всіляких спроб підвищити свій статус. Втрата посади означала втрату всього, адже грошові накопичення відігравали вкрай незначну роль. Покоління, що отримало свої перші керівні посади районного й обласного рівня у міжвоєнний період, добре навчилося триматися за владу і не бажало її віддавати аж до самої смерті. Змінюваність перетворилася на незмінність керівного складу, що призвело до появи такого явища, як геронтократія 1970-х років.

Посилання до розділу 19

1 *Обращение* Президиума Центрального исполнительного комитета СССР ко всем народам и правительствам мира в связи с образованием Союза Советских Социалистических Республик. 13 июля 1923 г. // Образование СССР: Сб. док. 1917–1924. – М., 1949. – С399.
2 *Сталин И.* Сочинения. – Т.12. – С.47.
3 Там само. – Т.13. – С.110.
4 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К., 1994. – С.54.
5 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.48. – Арк.75.
6 *ЦДАВО* України. – Ф.3 – Оп.1. – Спр.1953. – Арк.14-23.
7 *Національні* відносини в Україні в XX ст.: Зб. док. і матеріалів. – К., 1994. – С.120.
8 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – С.58.
9 *Тезисы* пленума ЦК КП(б)У об итогах украинизации. – Минск, 1926. – С.14.
10 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.2673. – Арк.94.
11 Там само. – Арк.32.
12 *Російський* державний архів соціально-політичної історії (РДАСПІ). – Ф.81. – Оп.3. – Спр.120. – Арк.57.
13 *Беседа* тов. Сталина с украинскими писателями от 12 февраля 1929 г. // Harvard Ukrainian Studies. – 1992. – Vol.XVI. Number 3/4. December. – P.382. Публікацію документа російською та англійською мовами і супровідні коментарі до нього підготував *Леонід Максименков*. Він посилається (с.427 у вказаному журналі) на фонд Й.Сталіна із архіву, що нині має назву Російський державний архів соціально-політичної історії (Ф.558 – Оп.1. – Спр.4490. – Арк.1-37).
14 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.6. – Спр.48. – Арк.64.
15 Там само. – Арк.65.
16 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – С.69.
17 *Короткі* підсумки перепису населення України 17 грудня року 1926. Національний і віковий склад, рідна мова та писемність населення. – Харків, 1928. – С.18.
18 *Конституція* УСРР та АМСРР. – Харків, 1928. – С.8; Конституції і конституційні акти України – історія і сучасність. – К., 2006. – С.67.

19 *Всесоюзная* перепись населения 1937 года: Общие итоги: Сб. док. и материалов. – М., 2007. – С.108.
20 *Про новий* адміністраційно-територіальний поділ України // ЗУ. – 1923. – №45. – Ст.564.
21 *Про підсумки* та чергові завдання районування України // Там само. – №46. – Ст.580.
22 *Адміністративна* карта Української Соціалістичної Радянської Республіки. Територіальний поділ за двохступеневою системою врядування. Видання Центральної Адміністративно-територіальної комісії. Адміністративні межі на 25 травня 1931 р. – Харків, 1931.
23 *Довідник* адмінтерподілу УСРР за станом на 15 грудня 1935 р. – К., 1935. – С.221-226.
24 *Про новий* адміністраційно-територіальний поділ України // ЗУ. – 1923. – №45. – Ст.564.
25 *Загальні* підсумки населення за переписом 17.XII.1926 р. // Україна. Статистичний щорічник на 1928 р. – Харків, 1928. – С.16.
26 *Пояснення* до розділу «Політична статистика» // Україна. Статистичний довідник 1929. – Харків, 1929. – С.13.
27 *Адміністративна* карта Української Соціалістичної Радянської Республіки...
28 *Адміністративно*-територіальний поділ та населення УСРР по областях // Народне господарство УСРР: Статистичний довідник. – К., 1935. – С.8.
29 *Кульчицький С*. Демографічні наслідки голодомору 1933 р. в Україні; *Єфіменко Г.* Всесоюзний перепис 1937 р. в Україні: Док. і матеріали. – К., 2003. – С.96-115.
30 *Пояснення* до розділу «Політична статистика» // Україна. Статистичний довідник 1929. – Харків, 1929. – С.13.
31 *Якубова Л.* Національне адміністративно-територіальне будівництво в УСРР (20 – перша половина 30-х рр. XX ст.) // Проблеми історії України: Факти, судження, пошуки: Міжвід. зб. наук. пр. – К., 2004. – Вип.12. – С.203.
32 Дані на початок 1936 р. наведені за: *Довідник* адмінтерподілу УСРР за станом на 15 грудня 1935 р. – Харків, 1936. – С.210-211.
33 *Про скасування* губерень і перехід на триступеневу систему управління» // ЗУ. – 1925. – №11. – Відділ перший. – Ст.88. – С.188-189.
34 *Про адміністраційно-територіальні* комісії // Там само. – №6-7. – Відділ перший. – Ст.49. – С.100.
35 Там само. – С.190.
36 Конституцію 1919 р. див: *Конституція* Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України. – К., 2006. – С.55. Це положення без змін збереглось і після внесення до Конституції змін у 1925 р, що пристосовували УСРР до статусу союзної республіки: *Конституція* Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституція АМСРР та УСРР – Харків, 1928. – С.7; Конституцію 1929 р. див: *Конституція* (Основний закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України. – К., 2006. – С.65.
37 *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – 8-е изд. – М., 1971. – Т.II. – С.77.
38 Там же.
39 *Каганович Л.* Партія і Ради. – Харків, 1927. – С.50.
40 Там само.
41 Там само. – С.51.
42 Там само. – С.52.
43 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34. – Відділ перший. – Ст.235.
44 Там само.

45 Про сутність реформування ДПУ див.: *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): Історико-юридичний аналіз. – К., 2002. – С.18-62.

46 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34. – Відділ перший. – Ст.235. – С.665-666.

47 *Витяг* з інструкції НКВС «про релігійні об'єднання, культове майно та службовців релігійних культів» із зауваженням до неї // Радянське будівництво. Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.78-85.

48 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34. – Відділ перший. – Ст.235. – С.665-666.

49 *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): Історико-юридичний аналіз. – С.43.

50 Там само. – С.666.

51 *Фалькевич И., Житловский И.* Селянство и местные органы власти. Сельсоветы, райисполкомы, окрисполкомы. – Харьков, 1925. – С.25.

52 *Положення* про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів // Радянське будівництво. Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.2.

53 Там само. – С.3.

54 *Положення* про районові з'їзди рад та районові виконавчі комітети // ЗУ. – 1924. – №33. – Відділ перший. – С.232. – С.648.

55 *Конституція* УСРР. – Ст.24 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.321, 365.

56 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Ст.9 // *Палиенко Н.И*. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. – Одесса: Госиздат, 1923. – С.62. Така ж норма існувала й у проектах Конституції СРСР, що розглядалися компартійним керівництвом на засіданні політбюро ЦК РКП(б) у грудні 1922 р. Див: *Проект* текста Конституции СССР, принятый Подкомиссией Комиссии Пленума ЦК РКП(б) (не ранее 5 – не позднее 16 декабря) // На пути к «социалистическому унитаризму»: Из новых документов 1922 г. по истории образования СССР // Отеч. история. – 1992. – №4. – С.103. Ця ж норма була запроваджена й у Договорі про створення СРСР, що був ухвалений у цілому на І з'їзді рад СРСР. Див: Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Ст.3 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – М., 1962. – Т.III. – С.18.

57 *Александренко Г*. Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Харків, 1927. – С.66.

58 *Съезды* Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – М., 1962. – Т.III. – С.195.

59 *Державний* лад та органи управління СРСР та УСРР // Календар-довідник на 1927 р. – Харків, 1927. – С.27.

60 Див: *Договор* об образовании Союза Советских социалистических Советских Республик (проект) // ЦДАВО України. – Ф.3. – Оп.1. – Спр.162. – Арк.4-9; *Основной* закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик // *Палиенко Н.И*. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. – Одесса: Госиздат. – С.57-71.

61 *ЦДАВО* України. – Ф.3 – Оп.1. – Спр.161. – Арк.3-10; Спр.361. – Арк.5-7.

62 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик. Ст.1-2 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.42-43.

63 Там же. – Ст.13-36. – С.45-48.
64 Там же. – Ст.9. – С.44.
65 *О Внесении* в Конституцию Союза ССР изменений, вытекающих из принятых Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР постановлений со времени III Съезда Советов Союза СССР // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.140.
66 Підраховано за: *Календар-довідник* на 1927 р. – Харків, 1927. – С.33.
67 *Про Раду* Народних комісарів СРСР // Календар-справочник і записна книжка на 1925 р. районового статистка і кореспондента. – Харків, 1925. – С.28-30.
68 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик. Глава 9: Об объединенном государственном политическом управлении. Ст.61-63 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.52-53.
69 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.253. – Арк.53 зв.
70 Там само. – Арк.53 зв.-54.
71 Там само. – Арк.63.
72 *Раковский Х*. Отношения между советскими республиками. Россия и Украина // Коммун. интернационал. – 1920. – №12. – С.2199.
73 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.219, 318.
74 *Скрипник М.* Лист до Д.Лебедя // Більшовик України. – 1928. – №9-10. – С.11.
75 *Любченко П.* Про проект конституції УРСР // Там само. – 1937. – №1. – С.74.
76 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.194, 233, 277, 335, 373.
77 *Скрипник М.О.* Перебудовними шляхами // Більшовик України. – 1931. – №12. – С.17.
78 *Постанова* РНК від 5 березня 1925 р. Про порядок роботи Ради Народніх Комісарів, Української Економічної Наради, Комісії Розгляду Законодавчих Проєктів і Адміністраційно-Фінансової Комісії при РНК УСРР // ЗУ – 1925. – №18-19. – Відділ Перший. – Ст.135. – С.326.
79 *Про включення* Керовничого ЦСУ, тов. Мазлаха до складу РНК УСРР // Там само. – №25. – Ст.190. – С.366.
80 *Постанова* РНК від 5 березня 1925 р. Про порядок роботи Ради Народніх Комісарів, Української Економічної Наради, Комісії Розгляду Законодавчих Проєктів і Адміністраційно-Фінансової Комісії при РНК УСРР // Там само. – №18-19. – Відділ Перший. – Ст.135. – С.327.
81 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.6. – Спр.144. – Арк.46, 69, 92.
82 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик. Ст.1-2 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.43.
83 При підготовці таблиці використані видання: *Съезды* Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – М., 1962. – Т.III. – С.47-53, 140-143, 196-198, 215-219; *Съезды* Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – М., 1964. – Т.V. – С.149-155, С255-259, 272-276; *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.219-222, 318-326.
84 *Про ліквідацію* наркомпроду // ЗУ. – 1924. – №13. – Ст.128. – С.282.
85 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.221.

86 *Про скасування* постанови ВУЦВК від 14 вересня 1921 р. «Про Повноважного Представника УСРР в справах господарського будівництва при Робітниче-Селянському уряді РСФРР» // ЗУ. – 1924. – №1. – Ст.1. – С.2.
87 *Положення* про Постійне Представництво УСРР при Уряді Спілки РСР // Там само. – Ст.2. – С.3.
88 *Про штати* Постійного Представництва УСРР при Уряді Союзу РСР // Там само. – 1925. – №6-7. – Ст.49. – С.102-103.
89 *Окіпнюк В.Т* .Державне політичне управління УСРР (1922–1934): Історико-юридичний аналіз. – С.90.
90 *Положення* про Державне Політичне Керування Української Соціялістичної Радянської Республіки // 33 України. – 1924. – Ч.20. – Ст.181.
91 Там само.
92 Там само.
93 Там само.
94 *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз. – С.91.
95 Там само. – С.59.
96 Там само. – С.89.
97 *Положення* про сільські ради // 33 України. – 1923. – Ч.28. – Ст.418.
98 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – 1925. – №259.
99 *Короткі* підсумки перепису населення України 17 грудня року 1926. Національний і віковий склад, рідна мова та писемність населення. – Харків, 1928. – С.2.
100 *Загальні* підсумки населення за переписом 17.XII.1926 р. // Україна. Статистичний щорічник на 1928 р. – Харків, 1928. – С.16.
101 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – 1925. – №259.
102 Там само.
103 *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради. Ухвалено 2 сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р. – Харків, 1927. – С.27.
104 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – 1925. – №259; *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради. Ухвалено 2 сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р. – Харків, 1927. – С.27.
105 *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради. Ухвалено 2 сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р. – Харків, 1927. – С.27.
106 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – 1925. – №259.
107 *Про зміну* й доповнення постанови про місцевий бюджет в відношенні утримання персонального складу Губ та Повітвиконкомів, Волвиконкомів та Комнезамів // 33 України. – 1923. – №33. – Відділ другий. – Ст.274.
108 *Про ліквідацію* Відділу Комітетів Незаможних селян при НКСВ і підпорядкованих йому одноіменних підвідділів на місцях // Там само. – №27. – Ст.401.
109 *Положення* про З'їзди, Комісії та Комітети Незаможного Селянства УСРР // Там само. – №27. – Ст.400.
110 Там само.
111 Там само.
112 *Про розкуркулення* села // 33 України. – 1923. – №26. – Ст.394.
113 Там само.
114 *Про припинення* справ, що виникли у зв'язку з розкуркулюванням села // 33 України. – 1923. – №28. – Ст.411.

115 Там само.
116 Там само.
117 *Про розкуркулення* села // 33 України. – 1923. – №26. – Ст.394.
118 *Мовчан О.М.* Україна: хроніка XX століття: Довідкове вид. Роки 1923–1924. – К., 2009. – С.81. Цей лист зберігається в ЦДАГО України. – Ф.1 – Оп.20. – Спр.1799. – Арк.15.
119 *Про комітети* незаможних селян УСРР // 33 України. – 1925. – №96. – Ст.527.
120 *ЦДАВО* України. – Ф.1 – Оп.2. – Спр.1542. – Арк.225.
121 Там само. – Арк.226.
122 *Дубов В.* Сільський виконавець, його права та обов'язки. – Харків, 1930. – С.3.
123 *Інструкція* наркомвнусправ та наркомюсту «Про порядок призначення, діяльність та обов'язки сільвиконавців (до постанови ВУЦВК та РНК від 9 липня 1924 р. «Про сільських виконавців» // Радянське будівництво. Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.46-48.
124 Там само.
125 Там само. – С.48.
126 Там само. – С.50.
127 *Дубов В.* Сільський виконавець, його права та обов'язки. – С.26.
128 *ЦДАВО* України. – Ф.1 – Оп.2. – Спр.1542. – Арк.226.
129 *Дубов В.* Сільський виконавець, його права та обов'язки. – С.28.
130 *Про структуру* і штати Райвиконкому // 33 України. – 1923. – №16. – Ст.273.
131 Там само.
132 Там само.
133 *Про зміну* штатів міліції // 33 України. – 1923. – №34. – Ст.497.
134 *Про структуру* і штати Райвиконкому // Там само. – №16. – Ст.273.
135 *Положення* про районові з'їзди та районові Виконавчі Комітети; *Про структуру* і штати Райвиконкому // Там само. – 1924. – №33. – Ст.232.
136 *Положення* про районові з'їзди та районові виконавчі комітети // Радянське будівництво. Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.11-12.
137 *Історія* Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1937). – С.380.
138 *Кульчицький С.В.* Україна між двома війнами. – К., 1999. – С.250.
139 *КПРС* в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – К., 1979. – Т.2. – С.75.
140 *РДАСПІ* – Ф.558 – Оп.11. – Спр.1122. – Арк.165.
141 Там само. – Арк.163, 164.
142 *Каганович Л.* Партія і Ради. – Харків, 1927. – С.47.
143 *РДАСПІ* – Ф.558 – Оп.11. – Спр.738. – Арк.5-6.
144 *Про перевірку* низового радянського апарату на селі // 33 України. – 1923. – №35. – Ст.507.
145 Там само.
146 *Номенклатура* и характеристики должностей служащих госорганов СССР. – М., 1930. – С.1.
147 Там же.
148 Там же. – С.7-25.
149 *Кондратьева Т.* Кормить и править. О власти в России XVI–XX вв. – М., 2006. – С.89.
150 *Висування* робітників і селян в держапарат у постановах ЦК ВКП(б) та ЦК КП(б)У. – Харків, 1929. – С.5.
151 Там само. – С.15.-16.

152 Розраховано за даними: *Україна*. Статистичний щорічник на 1928. – Харків, 1928. – С.15; *Україна*. Статистичний довідник 1929. – Харків, 1929. – С.12-13.
153 Вирахувано за: *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.178, 195, 238, 281, 337.
154 *VII Всеукраинский* съезд советов. 10-14 декабря 1922 г.: Стенографический отчет. – С.96.
155 *Итоги* партийной работы на Украине за 1923 г. – Харьков, 1924. – С.10 (дані за 1924 р.); *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.20. – Спр.5261. – Арк.14.
156 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.20. – Спр.5261. – Арк.22.
157 Там само. – Спр.5789. – Арк.33.
158 *Про стан* радянських осередків. Постанова ЦК КП(б)У з 25 січня 1931 р. – Харків, б.р. – С.5.
159 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.6199. – Арк.67.
160 *Бабко Ю.В.* Партійне будівництво на Україні. – Львів, 1971. – С.15.
161 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.20. – Спр.6199. – Арк.68.
162 *КПСС* в резолюциях… – Т.5. – С.81.
163 Там же. – С.87.
164 *Правда*. – 1933. – 22 нояб.
165 *Єфіменко Г.Г.* Національно-культурна політика ВКП(б) щодо радянської України (1932–1938). – К., 2001. – С.82.
166 *Коммунистическая* партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898–1971. – М., 1971. – Т.5. – С.201.
167 *Довідник* адмінтерподілу УСРР за станом на 15 грудня 1935 р. – К., 1935. – С.221-226.
168 *Підсумки* й найближчі завдання проведення національної політики на Україні. Резолюція об'єднаного пленуму ЦК і ЦКК КП(б)У на доповідь тов. С.В.Косіора, ухвалена 22 листопада 1933 р. // Червоний шлях. 1933. – №8-9. – С.267.
169 Там само – С.266.
170 Там само. – С.268-269.
171 *Вище* класову пильність // Більшовик України. – 1935. – №7. – С.11.
172 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.373. – Арк.95.
173 Там само. – Оп.7. – Спр.384. – Арк.94, 82.
174 Там само. – Арк.83-84.
175 Там само. – Арк.93.
176 Там само. – Спр.385. – Арк.19.
177 Там само. – Арк.84.
178 Там само. – Спр.421. – Арк.165.
179 Там само. – Оп.7. – Спр.422. – Арк.39.
180 Там само. – Арк.58.
181 *Компартія* України в резолюціях та рішеннях. – К., 1976. – Т.1. – С.847.
182 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.7. – Спр.425. – Арк.153-154.
183 Там само. – Оп.46. – Спр.4788. – Арк.20.
184 Там само. – Оп.6. – Спр.378. – Арк.40.
185 Більшовик України. – 1936. – №3. – С.26.
186 *Постанова* президії ВУЦВК «Про розукрупнення районів УСРР» // 33 України. – 1935. – №3. – Ст.12.
187 *Довідник* адмінтерподілу за станом на 15 грудня 1935 р. – С.6.
188 *Бабко Ю.В.* Партійне будівництво… – С.15.

189 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.20. – Спр.5789. – Арк.33.
190 *Всесоюзная* перепись населения 1939 года: основные итоги. – М., 1992. – С.193.
191 *РДАСПІ*. – Ф.558 – Оп.11. – Спр.1122. – Арк.17.
192 Там само. – Арк.106.
193 Розраховано за даними: *Україна*. Статистичний щорічник на 1928. – Харків, 1928. – С.15; *Україна*. – Статистичний довідник 1929. – Харків, 1929. – С.12-13.
194 Вирахувано за: *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків, 1932. – С.176-177, 178, 195, 238, 281, 337.
195 *Народне* господарство УСРР. – К., 1935. – С.485.
196 *Всесоюзная* перепись населения 1939 года: основные итоги. – С.193.
197 *Народне* господарство УСРР. – С.486.

Розділ 20. Система управління окупованими територіями України (1941–1944 рр.)

НОВЕ УКРАЇНСЬКЕ СЛОВО

Рік І. Київ, п'ятниця, 1 травня 1942 р. № 99 (119)

АДОЛЬФ ГІТЛЕР КАЖЕ:

1 ТРАВНЯ МОЖЕ БУТИ В ЖИТТІ НАРОДУ ЛИШЕ УСЛАВЛЕННЯМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТВОРЧОЇ ВОЛІ В ПРОТИВАГУ ДО ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ РОЗКЛАДУ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ДУХУ І ГОСПОДАРСЬКОГО ПОРЯДКУ ВІД ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНОЇ ЗАРАЗИ. ЦЕ КІНЕЦЬ КІНЦЕМ Є ПИТАННЯ ОДУЖАННЯ НАРОДІВ.

Адольф Гітлер. *Промова в Мюнхені.*
1.V—1923 р.

ПЕРШЕ ТРАВНЯ

1. Плани нацистського керівництва

Друга світова війна стала періодом, упродовж якого в Україні кількаразово змінювалась влада, а отже, й органи управління. Кожен режим запроваджував свою управлінську систему. Характер влади, її структурна конституція, технологія функціонування визначалися не стільки традиціями (найтривалішу мали більшовики, німці могли скористатися досвідом 1918 р., а румуни – міжвоєнним господарюванням у Північній Буковині), скільки політичною стратегією кожного учасника збройного протистояння, а також здатністю провести власні плани в життя.

Оскільки Німеччина окупувала практично всю Україну, для розуміння глибинних мотивів лінії Берліна в освоєнні нового «життєвого простору» важливо проаналізувати позицію вождів Третього райху і основоположні документи політики на Сході, які вони ухвалили. Детальний виклад планів Берліна, пов'язаних з «походом на Схід», було здійснено у генеральному плані «Ост»[1]. Розширене трактування окремих його положень знаходимо у виступах і заявах керівників Третього райху. Примітною їхньою ознакою є відмінності в деталях і повна суголосність у засадничих питаннях. Для А.Гітлера було притаманне озвучування власних поглядів у вузькому колі наближених, що потім набувало директивного характеру. Під час однієї з таких бесід фюрер наголосив: «Наш провідний принцип повинен полягати в тому, що ці народи мають тільки одне-єдине виправдання для свого існування – бути корисними для нас в економічному відношенні»[2].

Загальновідомо, що навіть напередодні нападу на СРСР керівники Німеччини досить приблизно й по-різному уявляли, яким чином буде організований контроль держави над майбутніми завойованими територіями. У липні 1940 р., вирішивши розпочати війну проти Радянського Союзу, Гітлер так окреслив геополітичну карту в Східноєвропейському регіоні: «Українська держава, Федерація балтійських держав, Білорусь, Фінляндія». 31 липня 1940 р.

датовані уточнення фюрера: «Після того Україна, Білорусь, балтійські держави будуть нашими»[3].

У процесі обговорення плану «Барбаросса» Гітлер 18 грудня 1940 р. висловив таку думку: «Всю територію Росії слід поділити на ряд держав з власними урядами, які готові укласти з нами мирні угоди». Фюрер вів мову про «соціалістичні» держави, залежні від Німеччини. Для цього на їхній території необхідно було знищити єврейсько-більшовицьку інтелігенцію, відмовитися від використання старої буржуазно-аристократичної інтелігенції з емігрантів, уникнути небезпеки трансформації більшовицького режиму в націоналістичний. Нацистський лідер уважав, що військовим не до снаги впоратися з цими завданнями. Тому до проекту директиви внесли зміни: передбачалося призначити для захоплених областей імперських комісарів, політичне завдання яких полягало у швидкому формуванні нових квазідержавних утворень, причому оперативний тил сухопутних військ обмежувався[4].

Директиви ОКВ (Верховного головнокомандування вермахту) про цивільну адміністрацію майбутніх окупованих територій СРСР від 13 березня 1941 р. конкретизували ці загальні міркування. Так, в «Інструкції про особливі області до директиви № 21 (варіант «Барбаросса»)» наголошувалося, що СРСР має бути ліквідований, а його територія – розчленована на кілька великих регіонів на чолі з райхскомісарами. У директиві ОКВ про цивільну адміністрацію вказувалося, що окуповані землі «повинні бути перетворені на держави з власними урядами», однак ішлося зовсім не про суверенні чи союзні Третьому райху державні утворення, а держави на правах райхскомісаріатів. «Коли зона бойових дій військ просунеться достатньо вглиб, – указувалося у документі, – вона повинна бути обмежена ззаду. Кожен новий окупований район, що перебуває поза зоною бойових дій, отримає власну політичну адміністрацію. Поділ буде відтак здійснений за національним принципом та згідно з демаркаційними лініями груп армій, у районах Півночі (Балтійські республіки), Центру (Білорусь) та Півдня (Україна). У цих районах політична адміністрація буде в руках райхскомісарів, які отримуватимуть інструкції від фюрера».

Принципово важливим для розуміння змісту функцій та специфіки управлінського апарату на землях, які передбачалося захопити, є п. 3 директиви, що окреслювала перед головнокомандувачем вермахту такі завдання: «б) експлуатація країни та охорона її економічних ресурсів для потреб німецької економіки;

в) експлуатація країни для забезпечення продовольством військ згідно з потребами ОКХ*;

г) військова охорона цієї території…»[5].

У незавізованій пам'ятці-меморандумі № 1 від 2 квітня 1941 р. викладено цілі війни, яка за словами її авторів, «призведе до надзвичайно швидкої окупації важливих частин Радянського Союзу» і завершиться його розпадом. Головною метою визначалось отримання необхідних для німецької економіки сировини, матеріалів, енергоносіїв, а також сільськогосподарської продукції. Передбачалося поділити СРСР на сім «національних або географічних утворень»: Велику Росію, Білорусь, країни Балтії, Україну і Крим, район Дону, район Кавказу, Середню Азію.

---

* ОКХ (нім.: Oberkommando des Heeres, ОКН) – Верховне головнокомандування сухопутних військ Німеччини.

Політична мета полягала, за словами А.Розенберга, у тривалому ослабленні Росії через «тимчасову окупацію території» й особливо через «повне знищення єврейсько-більшовицької влади», «знищення існуючого і створення нового адміністративного апарату», через «широку економічну експлуатацію» і «передачу важливих російських районів для нових адміністративних утворень, зокрема, для Білорусії, України і Донського району». В Україні визнавалося право на організацію «власного національного життя аж до можливого створення політичної формації, яка б мала на меті сама чи в поєднанні з районами Дону й Кавказу у формі Чорноморської конфедерації постійно протистояти Москві й оберігати німецький життєвий простір на Сході»[6].

Автори документа пропонували створити спеціальний орган для координації дій на території СРСР. Його завдання полягало в тому, щоб спільно з іншими державними службами імперії виробляти директивні політичні розпорядження окремим адміністративним одиницям з урахуванням конкретної ситуації і стратегічної мети, забезпечувати важливі військові поставки з усіх окупованих областей на користь імперії, а також вирішення принципово важливих економічних питань (видобуток нафти, вугілля, руд, виробництво сільськогосподарської продукції тощо). Врахувавши ці рекомендації, Гітлер 20 квітня 1941 р. підписав наказ про призначення Розенберга «уповноваженим з центрального контролю над питаннями, пов'язаними зі східноєвропейськими областями». Вже в цьому статусі той підготував «Загальні інструкції для всіх райхскомісарів окупованих східних територій» від 8 травня 1941 р. У документі деталізувалися погляди на майбутнє окремих регіонів Радянського Союзу та України. Зокрема, зазначалося, що «перед імперським комісаріатом "Остланд", який включає Білорусію, буде стояти завдання підготуватися, шляхом поступового перетворення його в германізований протекторат, до тіснішого зв'язку з Німеччиною, а Кавказ з розташованими поряд північними територіями стане федеративною державою з німецьким повноважним представником»[7]. Ця теза ілюструє другий принцип запропонованого Розенбергом курсу – диференційований підхід та окрема лінія щодо кожного регіону СРСР.

А.Розенберг найтонше серед інших керівників Третього райху відчував усі нюанси ситуації і проблеми, з якими німці стикнуться на Сході. Далеко йдучи в деклараціях та обіцянках, він, однак, ніколи не вказував конкретні дати тих чи інших політичних акцій, що мали доленосне значення. 20 червня 1941 р. у промові перед вузьким колом нацистських лідерів з приводу «українського питання» він пояснював: «Російське панування всюди царює сьогодні в Україні. Звідси постає перед Німеччиною завдання – забезпечити свободу українському народові. Це завдання має розглядатися як програмова вимога. В яких формах і в якому обсязі буде відтворена українська держава, – про це говорити сьогодні немає сенсу»[8]. Промовець пропонував підіграти українським національним домаганням, керуючись суто прагматичними мотивами: він чудово розумів, що німці не зможуть обсадити всі державні служби й інституції власними кадрами, тому без місцевих фахівців та професійної бюрократії їм не обійтися. «Є різниця, – отримаємо ми через кілька років сорок мільйонів осіб, які будуть з нами добровільно співпрацювати, чи будемо змушені ставити за кожним селянином солдата»[9].

Детально плануючи свої дії в майбутній війні, правляча верхівка виробила інструкції стосовно різних категорій населення Радянського Союзу. Так, у рапорті

про політичних та військових діячів, які потраплятимуть у полон, наголошувалося: «1. Представників влади й політичних керівників (комісарів) необхідно знищити»[10]. Зважаючи на те, що терміни «представники влади» «чи належні до державного апарату» могли трактуватися дуже широко, фактично йшлося про радянську, партійну, профспілкову бюрократію, яка за певних умов могла бути ліквідована фізично на всіх рівнях. Можна припустити, що тоді в Берліні погано уявляли можливі наслідки такої суцільної «чистки» державних служб, адже, як виявилося пізніше, замінити їх німецькими управлінцями було неможливо.

Слід мати на увазі, що й надалі розбіжності в поглядах на технології освоєння «життєвого простору» та ролі в цьому процесі місцевого населення залишалися у нацистських лідерів досить суттєвими. Оскільки у «зваженого» курсу А.Розенберга були такі опоненти, як Е.Кох, Г.Гіммлер і, зрештою, сам А.Гітлер, це й вирішувало справу на користь жорсткої лінії.

16 липня 1941 р. у ставці фюрера відбулося засідання, відкриваючи яке, Гітлер виклав своє бачення ситуації. Райхсканцлер вважав головним завданням «цей величезний пиріг зручно розкласти для того, щоб могти: по-перше, ним оволодіти, по-друге, ним керувати, по-третє, його експлуатувати». Райхсляйтер А.Розенберг обстоював думку про диференційоване ставлення до корінних мешканців кожного райхскомісаріату. «В Україні, – наголошував він, – нам треба буде дозволити певне культурне піклування, ми повинні б підняти історичну свідомість українців, відкрити у Києві університет і т.п.». Виступивши проти таких кроків, райхсмаршал Г.Герінг висловив переконання, що Берлін має думати спочатку про те, «щоб забезпечити німців продовольством, а до всього іншого справа дійде набагато пізніше».

У цьому місці протоколу засідання в дужках зафіксована цікава ремарка: «(Другорядне питання: чи існує ще взагалі в Україні клас інтелігенції, чи українці вищих класів перебувають за межами сьогоднішньої Росії як емігранти?)». Отже, ставилася під сумнів спроможність українців виконувати технічні, культурні й управлінські функції як державних службовців навіть нижчих рангів[11].

Останнім пунктом з тих, що обговорювалися на засіданні, стало питання про призначення райхскомісара України. Ще в меморандумі від 7 квітня 1941 р. Розенберг пропонував призначити для райхскомісаріату «Україна» штабсляйтера Шікенданца, для Росії – Е.Коха, для балтійських провінцій та Білорусі – гауляйтера Льозе, для Кавказу – державного секретаря Бакке, для району Дон – Волга – Кляггеса[12]. Однак А.Гітлер у липні 1941 р. зупинив свій вибір на Е.Коху, який вважався справжнім «цербером» фюрера. Пояснив він це тим, що «найважливіша територія у найближчі три роки – це, без сумніву, Україна»[13]. До речі, цим самим опосередковано підтверджувалася думка Розенберга про специфіку і значення України для райху.

24 вересня 1941 р. у присутності райхспротектора фон Нойрата, держсекретарів Франка і Бакке, даючи характеристику народів, які населяли Радянський Союз, фюрер сказав, що «українці також ліниві, погано організовані, по-азійськи нігілістичні, як і великороси. Тут не повинно стояти питання етики праці й обов'язку, ці люди не зрозуміють таких речей ніколи, оскільки вони реагують тільки на нагайку. Сталін – один із найбільш великих сучасників, оскільки йому все ж вдалося, щоправда тільки завдяки найсуворішому примусу, викувати державу з цього сімейства кролів»[14].

Отже, плануючи велику загарбницьку війну, нацистська верхівка Німеччини вбачала в Україні в першу чергу невичерпне джерело сировини і трудових ресурсів, а також «життєвого простору», освоєння якого передбачалося здійснити шляхом колонізації. Генеральна лінія полягала в тому, що всі владні повноваження в завойованих місцевостях належатимуть німцям, а механізми і технології управління ними базуватимуться на німецьких зразках. Представники автохтонного населення через низьку оцінку їхнього культурно-освітнього рівня, здатності до самоорганізації, виконавської дисципліни могли розраховувати на залучення до найнижчого рівня державного апарату.

17 липня 1941 р. (у цей час почалися бої за Київ і Смоленськ) з'явився наказ Гітлера про запровадження цивільного управління окупованими територіями Радянського Союзу, нової системи адміністративного поділу та органів державної влади. Вказувалося, що всі зайняті області, крім тих, що увійшли до складу Генерального губернаторства, підлягали керівництву райхсміністерства у справах східних окупованих територій. Згідно з §4, ним призначався А.Розенберг.

П.Лонгерайх виокремлює два типи окупаційних режимів: «Адміністрація контролю» та «Урядова адміністрація». Останній тип характеризується прямим перебиранням на себе екзутивних функцій німецькою адміністрацією.

Однак окупаційні режими представлені змішаними формами. Інша формальна відмінність випливає із розмежування цивільної і військової адміністрації. Проте навіть там, де влада опинилася в руках командування військ, жодна військова адміністрація не була схожа на іншу. Багатоманітність форм адміністративного управління призводила до зіткнень між різними відомствами Третього райху, що прагнули закріпитися, розмежувати або розширити свої повноваження[15].

Інша система класифікації окупаційних адміністрацій передбачали такі зразки:

… II. Цивільний контроль місцевих органів влади для країн, з якими потрібно було рахуватися в політичних відносинах або в яких була особлива зацікавленість: 1. Держави, «захист» яких взяв на себе «райх», і якими керували імперські уповноважені;

2. Держави з «германським» населенням, яке планувалося зробити частиною «Великонімецького райху» і які управлялися райхскомісарами (Норвегія, Нідерланди);

3. Території, «колонізація» яких була запланована і практично почата уже під час війни (протекторат Богемія і Моравія, генерал-губернаторства, райхскомісаріату «Остланд» і «Україна».

III. Збереження воєнних адміністрацій у ряді регіонів з урахуванням вимог подальшого ведення війни: 1. Очолювали командуючі вермахту (Бельгія, Франція, о-ви Ла-Маншу, Сербія, Салоніки, Південна Греція і Крит. 2. Очолювали головнокомандуючі груп армій або командувачі армій у тилових районах сухопутних військ і армій (райони бойових дій на території Радянського Союзу.

1 серпня 1941 р. відбулася церемонія передачі влади у Східній Галичині військовим командуванням цивільній адміністрації Генерального губернаторства. Звертаючись до райхсміністра Г.Франка, командувач оперативного тилового району групи армій «Південь» генерал піхоти фон Роквес наголошував: «Територію, яку я сьогодні передаю, завдяки невтомним зусиллям усіх частин і підрозділів вермахту, військ СС,

СД, поліції та військових формувань усіх інших організацій, які були надіслані сюди райхом, зараз можна вважати упокореною. Всюди діють військові та цивільні власті й адміністративні установи, здійснені перші заходи з метою зібрати багатий врожай і спрямувати життя в нормальне русло. Як колишній командувач і голова виконавчої влади в цьому районі, тепер я маю честь передати Вам, пане генерал-губернатор, цю територію під Вашу опіку. Я передаю Вам цю область з побажанням, аби під Вашим сильним керівництвом, пане генерал-губернатор, вона йшла до щасливого й благословенного майбутнього»[16].

У розвиток думок свого шефа начальник бюро освоєння «життєвого простору» в уряді Г.Франка підготував відповідний документ. Цей проект містив пропозиції щодо створення на схід від Генерального губернаторства провінцій, вже об'єднаних «у широкий регіон під німецьким управлінням і які могли б за своїм розміщенням і структурою увійти у процес германізації. Враховуючи цей принцип, новий адміністративний поділ на Сході повинен бути спрямований на майбутнє як "кордон Райху", за яким починається власне колоніальна економія і адміністрація».

Згідно з пропозиціями автора пам'ятки, кордон імперії слід було відсунути на схід від Тернополя, Ровно, Пінська, причому райони Львова, Чернівців і Тернополя мали входити до складу Генерального губернаторства, східні кордони якого фактично ставали кордонами Центральної Європи. У плані наголошувалося: «Вимога Великого Німецького Рейху – одержати й закріпити за собою життєвий простір, що відповідає його можливостям, повинна переважати над будь-якими іншими міркуваннями і над етнографічним принципом». Крім того, проект містив пропозицію про евакуацію (фактично – депортацію) українських мешканців з району Львова у центральні та східні області України[17].

2. Дистрикт «Галичина»

На вже згаданому засіданні 16 липня 1941 р. А.Гітлер пропонував обміркувати питання про приєднання «староавстрійської частини Галичини» до Генерального губернаторства. Відповідаючи на зауваження райхсляйтера Розенберга, райхсміністра Ламмерса, маршала Кейтеля, райсхмаршала Герінга, фюрер запропонував не передавати цю частину до Генерального губернаторства, а «просто підпорядкувати її райхсміністру Франку»[18]. Наступного дня райхсканцлер підписав наказ, згідно з яким управління Східною Галичиною переходило до компетенції генерал-губернатора Г.Франка. Слід зазначити, що й цього разу А.Розенберг висловив погляди, що йшли врозріз з позицією більшості нацистських лідерів: він уважав помилкою передачу районів довкола Львова адміністративному керівництву Генерального губернаторства. Створене у жовтні 1939 р., воно складалося з чотирьох адміністративно-територіальних одиниць: Люблінського, Варшавського, Радомського й Краківського. До останнього увійшли й етнічні українські землі – Холмщина, Підляшшя, Надсяння й Лемківщина. Відповідно до декретів Гітлера від 17 і 22 липня 1941 р. утворювався п'ятий дистрикт у складі Дрогобицької, Львівської, Станіславської (нині – Івано-

Франківської), Тернопільської (без північних районів) областей загальною площею 48 081 кв. км і кількістю жителів 4789 тис. осіб. Центром дистрикту «Галичина» був Лемберг (Львів), у якому перебував апарат вищої посадової особи – губернатора.

Першим губернатором дистрикту «Галичина» призначили К.Ляша, після нього (з березня 1942 р.) ці обов'язки виконував бригаденфюрер СС О.Вехтер. Офіціоз Г.Франка «Дас Генералгувернемент» у № 12 за 1941 р. вмістив повідомлення такого змісту: «Галичина стала частиною Генерального Губернаторства… Генерал-губернатор з волі фюрера відновив суверенітет німецького Райху над Галичиною»[19]. Цей крок остаточно розвіяв ілюзії тієї частини західноукраїнського суспільства, яка сподівалась на відродження національної державності під егідою Третього райху. Слід нагадати, що вперше німці «відкрили карти» тоді, коли не визнали правочинним Акт 30 червня 1941 р., яким проголошувалось відновлення Української Держави. За кілька місяців шляхом репресій активність прихильників ідеї української суверенної державності була нейтралізована, а всі, хто продовжував трактувати це питання у політичній площині, кваліфікувалися у кримінальному правовому полі (як «бандити») з усіма наслідками, що випливали з цього.

Організація управління у дистрикті вибудовувалась за німецькими зразками. Генерал-губернатору підлягали «СС і поліцайфюрер» і «шеф управління губернаторства». Останній керував адміністративними органами, що охоплювали всі галузі соціального, економічного, культурно-освітнього, релігійного життя, діяльність комунальних, санітарно-епідеміологічних і медичних служб тощо. Дистрикт поділявся на окружні староства («крайзгауптманшафти»), які, у свою чергу, складалися з «бецирків» (округів) та «ландгемайндів» (сільських громад). Крайзгауптманшафти налічували від двох до п'яти округів («бецирків»). Також існували так звані виокремлені міста («крайзфрайштадти»), яких разом з «крайзгауптманшафтами» налічувалося сімнадцять. На нижні щаблі влади – бургомістрів, міських і сільських громад, сільських старост – призначалися місцеві жителі – поляки й українці (залежно від того, яка етнічна група компактно мешкала в тому чи іншому населеному пункті). Представників місцевого населення брали на державну службу й на нижчі посади німецьких адміністративних органів.

Перебравши повноваження щодо управління краєм, Г.Франк 1 серпня 1941 р. підписав розпорядження про організацію влади та її нормативно-правове оформлення. «Діючі до цього часу закони і права, – наголошувалося у документі, – втрачають свою силу, оскільки вони суперечать адмініструванню німецького уряду. Розпорядження, видані головним чином військовим командуванням і його місцевими уповноваженими, лишаються в силі, якщо вони не втратили свого значення у зв'язку з включенням Галичини до складу Генерального губернаторства». Адміністрація губернатора дистрикту мала керуватися у своїх діях постановами, виданими для адміністрації шефів областей у Генеральному губернаторстві. Так само зобов'язувався чинити апарат окружних та міських староств, для яких були обов'язковими постанови, що діяли у всіх інших дистриктах[20].

Окрилений прирощенням свого «удільного князівства», Г.Франк пообіцяв невідкладно вжити заходів для залучення місцевого населення до продуктивної праці і перетворити край на «резерв робочої сили для Рейху. Резервуар умиротворений та

економічно врівноважений». Крім того, було задекларованe бажання «з користю залучити до роботи» всі ті елементи, які в багатьох випадках «протиставляються місії»[21].

На території дистрикту «Галичина» запроваджувалося німецьке кримінальне право і карально-репресивні приписи, що застосовувалися до тамтешнього населення. Ними встановлювалися міри покарання злочинів і правопорушень, заходи попередження. Регламентувалося право помилування, «німецького привітання», використання німецького державної символіки, впроваджувалась нова «побудова виміру справедливості в Галицькій області»[22].

30 липня 1941 р. група громадських і церковних діячів, які входили до складу Української національної ради, надіслала німецькому уряду протест проти приєднання Східної Галичини до Генерального губернаторства. Українська національна рада виникла у Львові влітку 1941 р. під назвою Рада Сеньйорів і взяла на себе соціально-політичну репрезентацію Галичини, Волині та Холмщини перед окупаційною адміністрацією. До складу інституції увійшли митрополит греко-католицької церкви А.Шептицький (почесний президент і протектор), К.Левицький (голова), о. Ю.Дзерович і Л.Турчин (заступники), А.Білецький (секретар), архієпископ Й.Сліпий, о. Г.Костельник, М.Панчишин, М.Волошин, В.Симович.

Однак німецьке керівництво не залишило місця для діяльності будь-яких політичних організацій на зайнятих територіях і в лютому 1942 р. взагалі заборонило існування Української національної ради. Водночас Український крайовий комітет (УКК) у Львові, який виконував функції опіки над тими категоріями українського населення, що найбільше потерпали від війни, був приєднаний до Українського центрального комітету (УЦК) у Кракові, після чого останній став єдиною українською інституцією, що одержала право координувати суспільне життя української спільноти в межах Генерального губернаторства.

З приводу цих та інших інтерпеляцій у вересні 1941 р. в одному з німецьких документів було зафіксовано такі тези:

«1. Фюрер зберігає за собою право ухвалювати рішення про державно-політичне оформлення території, де проживає українське населення. Військові органи влади принципово не повинні займатися цими питаннями. На всі скарги українців щодо передачі певних територій України під управління генерал-губернатора чи Румунії і на всі подібні скарги треба відповідати, що Україна була врятована завдяки німецькій крові і що з цієї причини Німеччина зберігає за собою право розпоряджатися цими територіями згідно із загальними політичними потребами».

Далі чи не вперше в офіційних документах, що виходили з вищого ешелону влади, ставилося питання про можливість і спосіб використання місцевих кадрів у виконанні управлінських функцій: «2. У разі необхідності в майбутньому буде допущена участь деяких українців в управлінні країною на рівні повітів та регіонів у формі комітетів довіри. У вищих органах влади поодинокі гідні довіри українці можуть бути запрошені тільки для консультацій, без того, щоб із цього випливали будь-які домовленості чи зобов'язання політичного характеру»[23].

На практиці жодних самоврядних структур навіть на нижчому, місцевому, рівні окупанти не дозволили. Щоправда, значну роль у життєдіяльності східногалицького соціуму відігравала мережа громадських інституцій, що діяли під егідою УЦК. Німецька

адміністрація навіть делегувала їм другорядні повноваження (переважно пов'язані з соціальною опікою найбільш постраждалих від війни категорій населення). До речі, серед тих, хто став поєднуваною складовою між селянами й вищими ланками УЦК і німецькою владою, були «мужі довір'я».

Дистрикт «Галичина» складався з 15 округів. Окремий округ становив Львів, що поділявся на українську, польську, єврейську та німецьку станиці[24]. Згідно з чинним порядком, статусу міста набували населені пункти, в яких мешкало не менше 5 тис. осіб.

1 квітня 1942 р. у дистрикті запроваджувався новий адміністративно-територіальний поділ, внаслідок чого Тлумацький повіт перепідпорядковувався Станіславському окружному староству, Рогатинський – Бережанському, Городенківський (замість ліквідованого округу) і Снятинський – Коломийському. Влітку 1943 р. м. Калуш разом із Волинською, Верхоянською, Войнилівською, Небилівською, Новицькою, Томашівецькою волостями увійшли до складу Станіславської округи, а м. Долина з Велдізькою, Вітвицькою, Креховицькою, Перегінською, Рожнянською, Тростянецькою і Спаською волостями – до складу Стрийської округи.

Однак упродовж усієї окупації форма організації влади у дистрикті «Галичина» істотних змін не зазнавала. Державна служба функціонувала тут на підставі «Розпорядження про адміністрацію Галичини» від 1 серпня 1941 р. Згідно з цими приписами у дистрикті та округах діяли уряди, до складу яких входили профільні відділи, підвідділи та референтури. Керівництво адміністрацією округів, повітів і міст здійснювали німецькі чиновники. Структура окружної управи була такою: голова, два заступники, начальники відділів – адміністративного, персонального (кадрів) народної освіти, фінансового, лісового, земельного, торгівлі та промислу, охорони здоров'я, суспільної опіки, технічного, міліції, культури та мистецтва. На рівні повітів адміністрацію очолювали голова управи, двоє заступників і начальники відповідних відділів. Поза межами цих державних структур діяли таємна поліція, до компетенції якої входив контроль за політичними настроями і ситуацією в краї, а також жандармерія, на яку покладалося забезпечення громадського порядку.

Керівні посади в окружних і повітових управах посідали місцеві фахівці, які мали відповідні знання і навички. Оскільки на державній службі у міжвоєнній Польщі перебували переважно громадяни польської національності, в період німецької окупації їм було значно легше зайняти управлінську посаду. Не маючи такого досвіду, українці стикнулися зі значними труднощами у працевлаштуванні. Та оскільки нацисти на перших порах досить насторожено ставилися до польських фахівців, українські кадри дістали шанс у цій конкуренції. Завдяки активній позиції української організованої громадськості, українцям вдалося зайняти вакантні місця в багатьох відділах окружних, міських та повітових управ. Водночас до інших відділів, «як скарбовий, мір і ваги, праці, каси хворих, залізниці, в'язничної служби діставалися майже самі поляки, тому що вони в тих урядах працювали за Польщі, мали практики і їх відразу можна було поставити до праці»[25].

На місцях владна вертикаль порівняно з 30-ми роками залишилася без змін. На чолі повіту стояв староста, волості – солтис, села – війт. При цьому, як правило, посадовці цього рівня мали ту національність, яка переважала в тому чи іншому на-

селеному пункті, волості чи повіті. У змішаних українсько-польських анклавах існувала напружена конкуренція за місця чиновників державних служб. Це пояснювалось не тільки індивідуальною стратегією виживання, а й колективною етносоціальною солідарністю, оскільки давало можливість для захисту інтересів конкретної національної групи перед німецькими окупаційними чинниками.

Принципово виключивши будь-який політичний компонент із суспільного життя Східної Галичини, німці санкціонували існування єдиної громадської інституції у краї – Українського центрального комітету. Розгалужена мережа його низових клітин налічувала 26 окружний, 41 повітовий, 109 волосних комітетів та 965 мужів довір'я[26]. Однак ця самоврядна структура, хоча й опікувалася деякими соціально-економічними, культурно-освітніми питаннями, все ж не мала статусу державної. Всі, хто виконував у ній певні керівні функції, одержували утримання чи матеріальну підтримку з бюджету УЦК, що формувався переважно з добровільних пожертв краян.

Аби розвіяти будь-які ілюзії щодо ставлення нацистів до «українського питання», уряд Генерального губернаторства підготував для міністерства закордонних справ спеціальну записку, в якій, зокрема, наголошувалося: «за сучасною» концепцією для українства Східної Галичини взагалі не існує жодних перспектив на участь у власному українському державному існуванні в будь-якій формі»[27].

Для німецької бюрократії державна служба на окупованих землях незрідка давала широкі можливості для особистого збагачення. Тут не потрібно доводити свою добропорядність, законослухняність, чітко дотримуватися приписів, за порушення яких на території райху на них неодмінно чекало б покарання. Та коли високі посадовці на «східних територіях» дозволяли собі аж занадто багато, до них застосовувалися дисциплінарні санкції. Саме так трапилося з першим губернатором дистрикту «Галичина» К.Ляшем, що надміру захопився трофейними матеріальними цінностями, які не встигли вивезти радянські евакуаційні органи. Зрештою, на початку 1942 р. нечистого на руку керівника дистрикту позбавили посади й відправили у штрафний підрозділ діючої армії.

Його наступник – О.Вехтер заявив, що слід «уникати всього, що б вказувало на те, що ми розглядаємо Галичину як свою власність, де ми будемо порядкувати, як захочемо»[28]. Однак це виявилося тільки «декларацією про наміри», вмотивованою бажанням стимулювати лояльність місцевої громадськості й отримати додаткові мобілізаційні важелі для реалізації поставлених Берліном завдань. Більш гнучка лінія О.Вехтера виявилась у тому, що він чутливо реагував на суспільні імпульси і намагався при цьому ставити їх на службу райху. Саме в цьому руслі потрібно розглядати підтримку ним ідеї створення українського національного з'єднання. Та якщо українці очікували, що з часом воно стане зародком національного війська, то німецькі чинники вбачали у цьому проекті додаткове джерело «гарматного м'яса».

У зв'язку з окресленою позицією окупантів слід сприймати діяльність місцевої бюрократії та персоналу як таку, що повністю підпорядковувалася ідеологічним, політичним, соціально-економічним інтересам Берліна. Звичайно, наявність у державному апараті національно свідомих українців могла до певної міри замортизувати наслідки жорстокого курсу нацистів у всіх сферах життя, але неспроможна була суттєво вплинути на нього. Службовці різних ланок апарату влади фактично були слухняними,

дисциплінованими виконавцями вказівок німецьких зверхників (будь-які порушення мали наслідком жорстокі репресії).

Як переважно аграрний регіон Східна Галичини стала резервуаром сировини, деревини, сільськогосподарської продукції, а також робочої сили. Німецькі власті суворо стежили за тим, аби місцеві органи управління забезпечили виконання доведених згори рознарядок, по «контингентах», збиранню податків і залучення місцевих жителів до виконання різного роду повинностей. О. Вехтер практикував часті поїздки на місця, де зустрічався з відповідальними посадовцями і вимагав від них неухильного дотримання термінів та обсягів надходжень сільськогосподарської продукції.

Поряд з відділом харчування й сільського господарства в уряді Генерального губернаторства питаннями, пов'язаними з вилученням «надлишків» продовольства, сировини та фуражу займалася господарська команда «Львів». 31 липня 1941 р. з метою впорядкування цієї справи між генерал-губернатором і господарською інспекцією «Південь» було укладено договір про плани і порядок вивезення промислової та сільськогосподарської продукції з дистрикту «Галичина». У ньому, зокрема, зазначалося, що відповідно до наказу райхсмаршала Герінга господарська інспекція «Південь» одержала завдання повністю забезпечити прохарчування німецького війська за рахунок завойованої території. Оскільки радянські власті не встигли знищити у Галичині так багато запасів, як їм це вдалося у Центральних областях України, збіжжя, виявлене в Галичині, слід використати для забезпечення війська у східних областях. «Крім того, на вимогу господарського штабу "Схід" необхідно буде в майбутньому надати певну кількість продукції землеробства в його розпорядження для задоволення потреб війська на сході. З цього приводу в Генеральне губернаторство, очевидно, буде направлений ще й державний секретар Бакке, оскільки віднині Генеральному губернаторству додається ще частина господарської команди "Львів". Відповідно до переговорів з інтендантурами, що відбулися відразу ж після окупації Львова, між начальником головної групи сільського господарства при господарській інспекції "Південь" ландесбауерфюрером Керером, начальником сільськогосподарського відділу при господарській команді "Львів" капітаном доктором Гарейзом і діловим начальником головного відділу при управлінні Генерального губернаторства крайзбауерфюрером Науманном було досягнуто угоди щодо поставок вермахту і господарської інспекції "Південь" з території, що належить до Генерального губернаторства 200 тис. т зерна, 25 тис. т м'яса, 15 тис. т цукру, а також значну кількість іншої продукції»[29].

Одним із головних завдань, які покладалися на окупаційні органи, стало забезпечення трудовими ресурсами економіки Третього райху. Спеціально для цього було створено відомство Ф.Заукеля. Та без активного залучення всіх інших державних служб, йому було б не до снаги виконати планові показники.

Юридичним підґрунтям для обов'язкової праці мешканців окупованих «східних територій» віком від 18 до 45 років стало розпорядження А.Розенберга.

Аграрне перенаселення краю здавна було причиною еміграції галичан. Багатообіцяючі пропозиції відомства Заукеля спричинило добровільний виїзд майже 300 тис. мешканців регіону на роботи до Німеччини – надто вже важко було виживати у краї, де й у мирні часи з весни до нового врожаю голодувала не одна родина.

Працевлаштування тих, хто залишився, впорядковувалося розпорядженням від 1 січня 1942 р., згідно з яким в галицькому дистрикті вводилися обов'язкові гро-

мадські роботи. З цією метою всі фізично придатні громадяни чоловічої статі мали зареєструватись у повітових і міських урядах праці. Задля впорядкування справи працевикористання розпорядженням уряду Генерального губернаторства від 9 грудня 1940 р. створювалася спеціальна організація – «Українська служба Батьківщині». Відповідно до статуту «УСБ» головними ділянками її зусиль визначені «будова й направа доріг, регуляція рік, меліорація неужитків, відбудова повоєнної і постихійної шкоди». Кадрову базу «УСБ» становила молодь від 18 до 35 років на добровільній (так декларувалося в статуті) основі. Однак вказаний принцип комплектування дезавуював такий пункт: «Усіх, що будуть ухилятися від обов'язки служби в УСБ, каратиметься згідно з відповідними німецькими законами й позбавлятиметься права користатися з допомоги українських допомогових організацій». 3-місячна служба в «УСБ» полегшувала одержання посад. Крім того, можна було отримати навички провідників «УСБ»[30]. На сільських старост і війтів покладався обов'язок забезпечити належну кількість «добровольців».

Структурні особливості і характер функціонування окупаційних управлінських органів можна проілюструвати на прикладі тих інституцій дистрикту «Галичина», які керували культурними, науковими й освітянськими справами. Так, відділ науки і навчання уряду дистрикту очолював А.Гасселіх. Безпосередньо шкільною галуззю займався професор Мак. У цій сфері управління були задіяні переважно галицькі німці. У секторах українського і польського шкільництва працювали відповідно українські й польські інспектори: з українського боку організацією роботи народних шкіл опікувався Л.Ясінчук, за роботу середніх шкіл відповідав С.М.Білик. На С.Білинкевича покладався обов'язок контролю за функціонуванням учительських семінарій, М.Холевчука – сільськогосподарських шкіл, І.Лежогубської – жіночих торговельних шкіл. У тих місцевостях, де кілька освітніх установ була незначною, обов'язки інспектора виконували спеціально призначені учителі, які мали досвід керівної роботи. Управлінську вертикаль доповнювали окружні шкільні ради. Для підвищення рівня освіти вживалися заходи для заміни вчителів, які не мали належної кваліфікації, на підготовлених фахівців. З цією метою було відкрито учительські семінарії та короткотермінові курси[31].

Оскільки окупаційні власті виявили зацікавленість підготовкою перш за все технічних та сільськогосподарських кадрів нижчої та середньої ланки, в багатьох містах Галичини діяли різноманітні курси, школи, бурси тощо зі вказаних спеціальностей.

Оплата праці зайнятих на державній службі в дистрикті «Галичина» здійснювалась відповідно до порядку, встановленого на території всього Генерального губернаторства. Грошові виплати незрідка доповнювалися картками на отримання дефіцитних продовольчих і промислових товарів, а також деякими соціальними гарантіями.

У промові з приводу 3-ї річниці заснування (жовтень 1942 р.) очільник територіально-адміністративного утворення проголошував: «Генеральне губернаторство – це своєрідна нова форма побічної країни. Це не власне держава, не колонія, ані домініон, ані протекторат. Генеральне губернаторство всіма своїми силами служить німецькій державі. Губернаторство є перший, розбудований рівно державі, організаційний інструмент для здійснення "Доби Сходу" на просторі Німеччини. Німецький елемент уже тепер відіграє провідну роль у Генеральному губернаторстві. В майбутньому ця роль дедалі зростатиме. Це не значить, що німці хочуть винищити або германізувати чужонаціональний елемент. Хто лояльно підпорядковується по-

требам німецького ладу, до того також лояльно будуть ставитись представники німецької влади. … Я бажаю спокою і ясності на цьому просторі також у ставленні до чужонаціональних мешканців та особисто зроблю все, щоб цю основну лінію моєї дотеперішньої політичної діяльності на цьому просторі зберегти надалі. Німецький народ не хоче силувати, він хоче тільки встановити на майбутнє новий життєвий лад для всіх європейських народів. …Генеральне губернаторство править тепер за міст поміж корінним німецьким краєм і новими величезними територіями на Сході»[32].

У цьому пасажі слід прокоментувати принаймні три речі. По-перше, Берлін вважав територію, що увійшла до складу Генерального губернаторства, органічним продовженням Німеччини. Саме тому Франк наголошував на відсутності істотних відмінностей в організації влади та управління у райху та Генеральному губернаторстві, що продовжувало його «простір» на схід. Посилюючи німецьку присутність у цьому територіально-адміністративному утворенні, нацистське керівництво сподівалося у стислі терміни перетворити цей терен на інтегральну складову Великонімеччини. Про це свідчить характер, зміст і форми та методи функціонування адміністрації Генерального губернаторства[33].

По-друге, у виступі декларативно заявляється про бажання встановити «новий життєвий лад» без застосування сили. Облудність цих слів особливо рельєфно відбивають каральна політика і тотальний терор агресора, а також управлінські структури, за допомогою яких вона здійснювалася.

Нарешті, по-третє, Генеральне губернаторство уявлялося як надійний плацдарм для продовження експансії в східному напрямі. Аби забезпечити надійність цього «мосту», гітлерівські намісники формували потужний, надійний і продуктивний апарат влади, на який покладалося освоєння нового «життєвого простору».

3. Райхскомісаріат «Україна»

17 липня 1941 р. А.Гітлер, начальник штабу Верховного головнокомандування Кейтель, райхсміністр і начальник райхсканцелярії д-р Ламмерс підписали наказ про запровадження цивільного управління на окупованих східних територіях. У ньому, зокрема, наголошувалося: «Після закінчення бойових дій в окупованих східних областях управління цими областями переходить від військових інстанцій до органів цивільної влади. Області, на які поширюється це положення, і час передачі управління областю цивільним органам визначаються в кожному окремому випадку моїм особливим наказом». Усі області, що не входили до компетенції адміністрації Генерального губернаторства або адміністрації прикордонних з Німеччиною областей, підлягали райхсміністру в справах окупованих східних областей.

Територія, що перебувала у віданні міністра у справах окупованих східних областей, поділялася на райхскомісаріати, ті, у свою чергу, – на генеральні округи, що складалися з округів (областей). Очолювалися ці адміністративні одиниці відповідно райхскомісарами, генерал-комісарами та гебітскомісарами, причому на перші дві посади призначав особисто фюрер, а керівників головних управлінь райхскомісаріату, а також гебітскомісарів – райхсміністр у справах окупованих східних областей.

Райхсміністр діставав право видавати закони для зайнятих територій, а також делегувати ці повноваження райхскомісарам, які йому підпорядковувалися. Всі органи цивільного управління перебували у віданні райхскомісарів. Забезпечення роботи підприємств, транспорту і пошти в період воєнних дій покладалося на відповідні державні органи, що отримували вказівки від начальника штабу Верховного головнокомандування збройних сил. Після завершення бойових дій передбачалося встановити інші положення.

У передостанньому, 10, параграфі вказувалося: «Для погодження заходів, що їх проводить райхсміністр східних областей або райхскомісари в своїх областях, з державною політикою райхсміністр у справах окупованих східних областей повинен підтримувати тісний контакт з верховними органами держави. В разі розходження думок, яке не вдалося усунути при безпосередніх переговорах, треба запитати через райхсміністра і начальника райхсканцелярії про мою [фюрера] думку»[34].

Апарат міністерства у справах окупованих східних областей адаптувався до виконання визначених нацистською верхівкою Німеччини завдань. У його структурі перебував департамент у справах України і Прибалтики, що складався з головних відділів (управлінь). Політичне управління на чолі з Г.Лейббрандтом відповідало за вироблення й формулювання політичних засад і директив, орієнтованих на оптимізацію управління зайнятими землями. У березні 1944 р. його реорганізували у Головний політичний штаб. На адміністративне управління (керівник – Л.Рунге) покладалася відповідальність за організацію всіх сфер життя. Економічне управління (очільник – Г.Шлоттерер) займалося організацією виробництва, підприємництва, торгівлі, а також використання промислової та сільськогосподарської продукції в окупованих теренах. До компетенції технічного управління, яке очолював Ф.Шютце, входили налагодження будівельних і ремонтних робіт, водного господарства, комунікацій тощо. З огляду на складність забезпечення кваліфікованими управлінцями державних служб на окупованих землях особливого значення набувала діяльність управління кадрів. Важливі функції покладалися на управління преси та пропаганди, культури та ін.[35]

Карально-репресивний характер окупаційного режиму та переважно силові методи розв'язання, що обиралися для вирішення практично всього спектра питань, вимагали наявності розгалуженого апарату примусу. Поліція райхскомісаріату, польова жандармерія були зобов'язані не лише упокорювати край, а й своєчасно виконувати вказівки Берліна. Цю ділянку роботи контролював райхсфюрер СС і начальник поліції Німеччини Г.Гіммлер. Його повноваження визначалися наказом фюрера «Про введення поліційного режиму в окупованих областях СРСР» від 17 липня 1941 р.

Наказ Гітлера про створення райхскомісаріату «Україна» з'явився 20 серпня 1941 р. Спочатку територія райхскомісаріату «Україна» (РКУ), передана цивільній німецькій адміністрації 28-29 серпня, була незначною. Надалі, з окупацією всієї території України, його межі розширилися. Якщо у серпні 1941 р. РКУ охоплював 71 тис. кв. км, то у жовтні – 176 тис. кв. км, 16 листопада – 235 тис. кв. км. На початок 1943 р. його площа становила 339 тис. кв. км тут мешкало 16,9 млн осіб[36].

У серпні 1941 р. були підготовлені загальні директиви райхсміністерства східних областей про адміністративний поділ окупованих територій України, якими визначалися кордони РКУ. На заході й південному заході райхскомісаріат межував з

колишніми Львівською і Тернопільською областями по лінії Сокаль – Броди – Підволочиськ – р. Збруч до впадання в р. Дністер. Далі кордон проходив уздовж Дністра до с. Василютів (неподалік Могилева-Подільського), с. Лядова через Примазеницю, Бар (включно), потім – уздовж р. Ров і західного берега Бугу до його впадання в Чорне море. На півночі кордони проходили в середньому в 20 км на північ від залізничної колії Брест – Гомель до пункту, що знаходився в 20 км на схід від Мглина. Автори документа передбачали створення 7 генеральних округ (Generalbezirk).

1. Генеральна округа «Волинь» охоплювала територію Ровенської, Луцької і Кам'янець-Подільської областей, потім – південну частину Брестської та Пінської областей колишньої БРСР. Місто Ровно стало місцем осідку генерал-комісара і райхскомісара Е.Коха (тимчасово, до особливого розпорядження фюрера). Площа генеральної округи «Волинь», що складалася з 24 округ, становила 80 508 кв. км, кількість мешканців – 4212 тис. осіб. Очолив генеральний округ обергрупенфюрер СА Шене.

2. Генеральну округу «Житомир» очолив урядовий президент Клемм. Вона складалася з 29 округ (територія Вінницької та Житомирської областей, потім – південна частина Поліської області БРСР. Площа – 64 800 кв. км, населення – 2917 тис. осіб. Адміністративний центр – Житомир).

3. Генеральна округа «Київ» (26 округ на території Київської та Полтавської областей) на чолі з урядовим президентом Шуленбергом мала найбільшу площу – 71 790 кв. км і кількість населення – 4456 тис. осіб. Місце перебування генералкомісара – Київ.

4. Генеральна округа «Миколаїв» (обергрупенфюрер СС і СА Опперман) складалася з 14 округ на території колишніх Миколаївської та Кіровоградської областей. Адміністративним центром визначено Миколаїв. Площа – 46 880 кв. км, населення – 1920 тис. осіб.

5. Генеральна округа «Таврія», очолювана гауляйтером, генеральним консулом Фраценфельдом, розташовувалась на території колишньої Кримської АРСР і південної частини Миколаївської і Запорізької областей і складалася з 14 округ. Офіс генералкомісара міг бути розташований у Сімферополі або Севастополі. На ділі розміри цієї генеральної округи обмежувалися тільки районами двох згаданих областей і дістала назву «Teilbezirk Tawrien» (частина області «Таврія»). Її центром став Мелітополь. Площа – 22 900 кв. км, населення – 662 тис. осіб.

6. Генеральна округа «Чернігів» мала об'єднати територію Чернігівської та Сумської областей, південну частину Гомельської області (БРСР) та південну частину Орловської області (РРФСР) і складалася з 18 округ з центром у Чернігові. Однак Чернігівська генеральна округа так і не була створена й упродовж усієї окупації ця територія залишалась у підпорядкуванні військового командування[37].

Генеральні округи («Generalbezirk») поділялися на 114 округ («Kreisgebiet», «Gebitskomissariat», що, у свою чергу, складалися з 434 районів за довоєнним радянським територіально-адміністративним поділом. Кожен із них мав площу 250-400 тис. га і налічував 150-250 тис. населення. Крім того, виокремлювалися 5 округ («крайзгебітів») міського типу, якими управляли штадткомісаріати на чолі з генералкомісарами, – Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кривий Ріг, Кам'янське. Меншими містами керували штадткомісари, а невеликими (всього їх налічувалося 25) – ортско-

місари, які очолювали відповідні комісаріати[38]. Як правило, «генералбецирки» охоплювали кілька областей, «крайзгебіти» – кілька районів.

Райхскомісар і генерал-комісари призначалися особисто фюрером, гебітскомісари, штадткомісари й орткомісари – Розенбергом.

Центральний апарат райхскомісаріату мав таку структуру (табл. 20.1[39]). Райхскомісару безпосередньо підпорядковувалися його заступник, референт, ад'ютант, начальник інформаційної служби, приват-канцелярія. При апараті були постійно відряджені вищий начальник СС і поліції, зв'язковий офіцер військового командування, уповноважені із закордонних справ, пошти та залізниць, моторизована рота. Уконституювання центрального адміністративного апарату РКУ віддзеркалювало структуру міністерства окупованих східних областей і базувалося на чотирьох головних управліннях – центральному, політичному, господарському й технічному. Головне управління очолював фон Ведельштадт, його заступником був призначений Даргель (на нього покладалося керівництво всіма адміністративними структурами). Центральним бюро керував Клебановський, персональним відділом – фон дер Грьобен, організаційним – фон Ведельштадт, житловим і фінансовим – Шайбарт. Даргель стояв також на чолі політичного управління, в якому діяли відділи політики (Бальтцо), праці та соціальної політики (Шрайберг), адміністрування (Віттке), охорони здоров'я, ветеринарії (Шварц), фінансів (Гоель), науки і культури (Бальтцо), соціального захисту й допомоги (Брандт).

У складі господарського управління функціонували відділи промисловості (Йонас), харчування й сільського господарства (Корнер), лісозаготівель і полювання (Вахгольц), ціноутворення (Шутц), банків і грошей (Радевальд), обігових коштів і валютної політики (Грюнберг), установ і права (Вальтер).

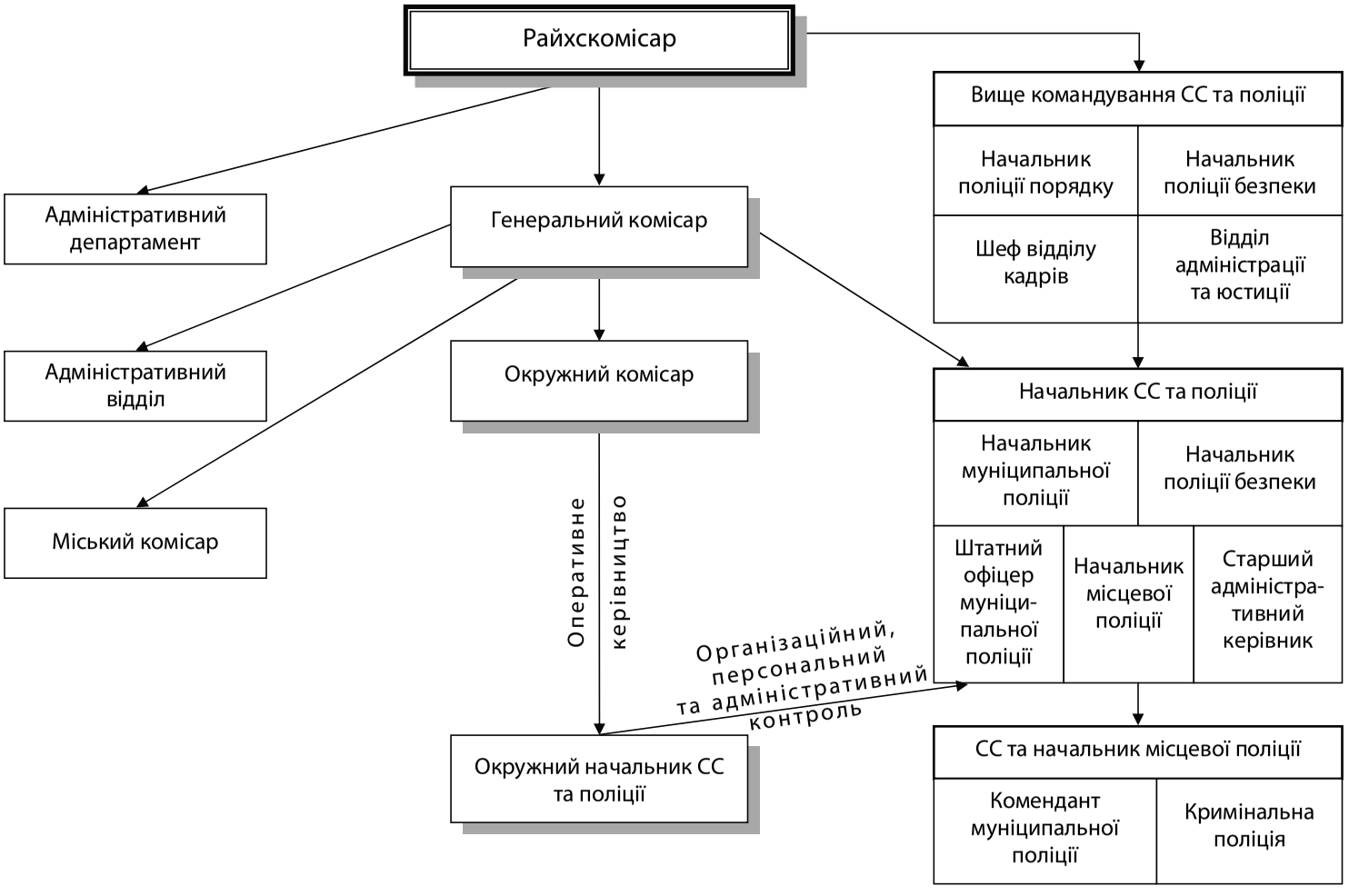
На чолі управління техніки й шляхів сполучення стояв президент дирекції імперських залізниць Бауман, під керівництвом якого працювали відділи доріг, водного транспорту, водного господарства, висотного індустріального будівництва, гірничого будівництва, шляхів сполучення[40].

Надалі структура апарату РКУ зазнавала трансформацій, а також персональних змін. Так, центральне управління розширилося до 9 відділів: особового складу, економічного, фінансів, заготівель та постачання, архівного, житлового, харчування, обліку, головного бюро. Політичне управління мало 14 відділів: загальний, поселенської, культурної політики, економічної, трудової та соціальної політики, жіночий, юнацтва, праці, загальної пропаганди, науки та мистецтва, медичний, ветеринарний, фінансовий, юридичний, загального керівництва. На політуправління покладалася реалізація нацистських ідейно-політичних засад і директив з управління зайнятими територіями.

Господарське й технічне управління були покликані забезпечити практичне розв'язання проблем, пов'язаних з матеріально-технічним та організаційним забезпеченням відбудовних і налагоджувальних робіт у виробничій сфері й використання промислової та сільськогосподарської продукції в РКУ.

Відділи головних управлінь складалися з великої кількості підвідділів. Так, у структурі відділу продовольства й сільського господарства функціонували підвідділи земельно-правової політики, державних помість, ринкових товариств, сільськогоспо-

Таблиця 20.1. **Організація управління у райхскомісаріаті «Україна»**



дарських поселень; у відділі науки і мистецтва – підвідділи вищої школи, шкільний, книжковий, образотворчого мистецтва, сценічний; у відділі загальної пропаганди – підвідділи пропаганди, преси, радіо, кіно, закордонних зв'язків, виставковий (експозиційний), господарського вербування, обслуговування військ і т.ін.

Генеральні комісаріати й гебітскомісаріати мали аналогічну, хоча й дещо спрощену структуру. Уявлення про особливості управлінського апарату на рівні окружного комісаріату дає табл. 20.2[41].

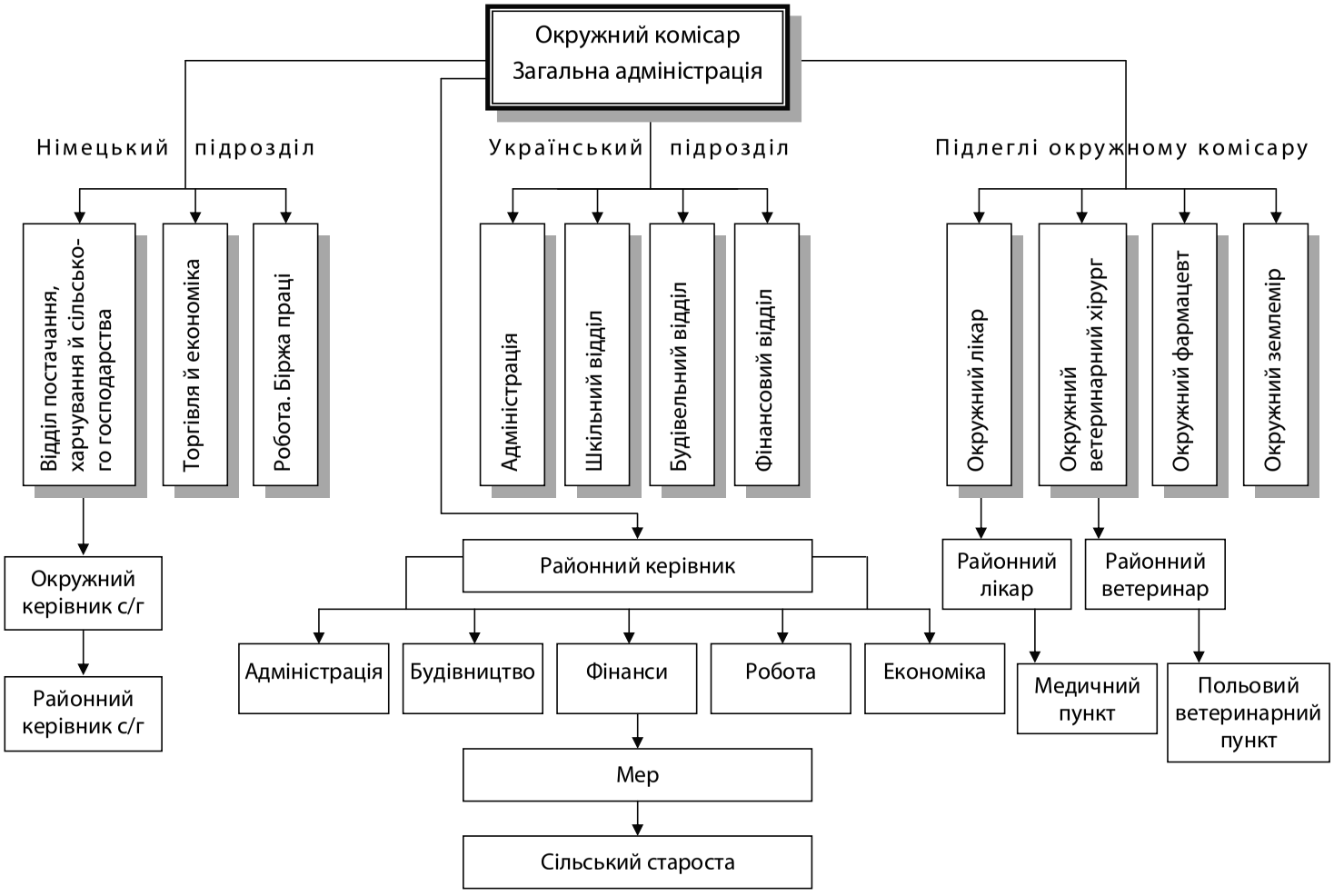
Інколи до апарату, що існував, додавалися нові ланки, на які покладалися спеціальні завдання на тих ділянках окупаційної політики, які нацисти не могли передбачити, плануючи «похід на Схід». Одним з таких органів стало Крайове управління архівами, бібліотеками та музеями, сформоване згідно з наказом райхскомісара України від 7 грудня 1942 р. для керівництва й координації роботи цих установ. Керівництво ним доручило директору Берлінського державного архіву доктору Г.Вінтеру (до того він був уповноваженим комісаром служби охорони архівів при головній робочій групі оперативного штабу райхсляйтера А.Розенберга). У вересні 1943 р. Крайове управління перебазувалося з Ровно до Кам'янця-Подільського, у січні 1944 р. – до Тропау (Опави) на території Чехії) і діяло до початку 1945 р. Ця інституція займалася вивченням культурних цінностей на теренах України та їхнім вилученням і вивезенням до Німеччини. Лише один перелік розділів, за якими здійснювалося архівування документації Крайового управління, дає можливість уявити масштаби його діяльності: I. Організація та виробнича справа. II. Персонал. III. Бюджетні та касові справи. IV. Архів РКУ (матеріали щодо німецького етносу). VII. Група архівів (документи крайових архівів Києва, Луцька, Житомира, Миколаєва, Дніпропетровська, Криму, а також архівосховищ Харкова, Чернігова та інших установ у зоні військової адміністрації). VIII. Група бібліотек. IX. Група музеїв (крайові та в генеральних округах). X. Архітектурні пам'ятки.

Співпрацюючи з іншими структурами в Україні та Німеччині, Крайове управління безпосередньо долучилося до пограбувань історико-культурних надбань нашого народу, які так і не були повернені в повному обсязі.

Детальне уявлення про структуру органів окупаційної адміністрації на місцях дає документ, виявлений у фондах Державного архіву СБ України, – «Доповідна записка начальника НКДБ по Київській області Бондаренка наркому держбезпеки УРСР С.Савчуку про виявлені військові, адміністративні, каральні та господарські установи, що діяли в м. Києві в період окупації» (грудень 1943 р.), складена на підставі агентурних, слідчих та офіційних німецьких матеріалів. У документі, крім списку керівників суто військових інституцій, знаходимо прізвища воєнних комендантів міста – генерал-майора Ебергарда (1941–1942 рр.) та генерал-майора фон Ремера (1942–1943 рр.), а також їхніх заступників – майорів Цоленкопа і Гертнера.

Поліція безпеки і служба безпеки (Kdr Sipo і SD) на чолі з командором СС оберштурмбанфюрером Ерлінгером розташовувались по вул. Короленка, 33. Його заступниками у справах виявлення й вилучення комуністичного підпілля, партизанів, українських націоналістів, нагляду за працівниками радіо і пропаганди був унтерштурмфюрер Губерт, по відділах службових злочинів і кримінальних справ – унтерштурмфюрер Евелінг. Окремими структурними одиницями у складі поліції безпеки та служби безпеки були відділи: боротьби з комуністичним підпіллям і розробки службовців радіо

Таблиця 20.2. **Організація управління в окружних комісаріатах**



і пропаганди; боротьби з українськими націоналістами; боротьби з партизанами; у справах співробітників НКВС. Обов'язки начальника концтабору на Сирці виконував штурбанфюрер СС Радомський. Окремо, по вул. Короленка, 15, розміщувався кримінальний відділ. Кримінальний відділ СД, чи так звана допоміжна кримінальна поліція, займався виявленням і розслідуванням у політичних і кримінальних справах на радянських громадян. Шефи кримінального відділу Концмаєр і Еберт підпорядкувалися безпосередньо командору поліції безпеки та СД Ерлінгеру. Українським шефом кримінального відділу призначили Вадима Майковського. Кримінальний відділ поділявся на господарський, слідчий, агентурний, політичний підвідділи, а ті, у свою чергу, – на групи за характером справ.

Штаб української охоронної поліції Києва («Schutzmannschaft») очолював Кабарда, а прізвище німецького шефа не встановлено. Місто поділялося на два сектори, в кожному з яких існував окремий штаб, що об'єднував кілька районних відділень поліції. У цих штабах поряд з німецькими призначалися й українські комендатури поліції.

Поліція виконувала такі функції: здійснювала патрульну службу з охорони об'єктів і території району, арешти за списками і завданнями районної управи, перевіряли мешканців районів, проводила мобілізації людей на роботи в Німеччині, а також затримання за політичними і кримінальними звинуваченнями. Слідство в районах вели слідчі кримінального відділу СД, прикріплені до районів. Арештованих зазвичай відправляли до кримінального відділу СД.

Повні дані про структуру та керівництво поліції порядку («Ordnungspolizei») у Києві відсутні. Відомо, що в районах міста поліція порядку складалася зі служби інспекторів порядку при районних управах, які вели облік населення, наглядали за виконанням нарядів на поставки робочої сили для військового будівництва та до райху, притягували до кримінальної відповідальності осіб, які ухилилися від виходу на роботу та виїзду до Німеччини, відали видачею хлібних карток.

Крім того, у Києві функціонували водна, залізнична і пожежна поліція.

Цивільну окупаційну владу на території Київщини і Полтавщини уособлював генеральний комісаріат, який здійснював адміністративне керівництво всіма цивільними організаціями. При генеральному комісаріаті перебував штаб А.Розенберга.

Гебітскомісаріат (окружний комісаріат) здійснював управління кількома районами Київської області.

На штадткомісаріат покладалося керівництво містом. Міськими комісарами були послідовно Марве, Рогау, Берндт, заступниками – Маєр і Уде. Останній завідував «українською» поліцією і видачею пропусків для пересування містом у нічний час. Штадткомісаріат складався з таких відділів:

1. Особиста канцелярія штадткомісара (керівник – Фінгер).
2. Політичний (керівник – Маєр, заступник – російський емігрант Спиридович). До складу відділу входила група по роботі серед жінок та дітей, якою керувала німка Фрюзер і група по роботі шкіл. Політичний відділ штадткомісаріату підпорядковувався політичному відділу генерал-комісаріату.
3. Промисловий (керівник – Кюшель) відділ складався з підвідділів: а) металоробної промисловості (Кюшель); б) хімічної (Поммер – емігрант з Ростова); в) науково-дослідних інститутів і профтехшкіл (Буріш).

4. Сільського господарства і харчування (Еллерт).
5. Фінансовий (Олроге).
6. Квартирний (Зайферт).
7. Правовий (Уде) з підвідділами: юридичним (Арндт), по зв'язках з міською управою (Вальцер) і бюро перепусток (Нифонтов – «білоемігрант»).
8. Транспортний (Бергер).
9. Медичний (Блязнік).
10. Будівельний (Лобода).
11. Відділ керівництва ремісничими майстернями (Больц, заступник – Тісс).
12. Силікатний (Буріш).
13. Розподілу продуктів (Блеме).
14. Господарський (Елерт).

Крім перелічених відділів, при штадткомісарі перебували окремі посадовці, які наглядали за відповідними відділами міської управи.

На думку автора документа, міська управа не мала прав керівництва політичним та економічним життям міста, а була тільки виконавчим органом штадткомісаріату, а отже, «маріонеткою в його руках».

Далі в доповідній записці викладалася структура Київської міської управи, яку спочатку очолював О.Оглоблин, потім В.Багазій, заарештований гітлерівцями і, нарешті, Л.Форостівський. Голова управи мав трьох заступників, один з яких вів питання освіти, релігії та мистецтва, другий – займався адміністративними справами і штрафами, третій – іншими питаннями. У складі Київської міськуправи діяли такі відділи:

1. Адміністративний (Ю.Колонацький), у віданні якого перебувало відправлення людей на роботи до Німеччини. Заступником з адміннагляду був М.Голуб (професійний юрист), помічником з зовнішнього нагляду – юрист Сокольський.
2. Торговельно-промисловий відділ. До серпня 1942 р. його очолював Ф.Бавак, опісля – М.Сорокін (до війни – юрист).
3. Відділ пропаганди (керівником призначили письменника Кандєєва).
4. Фінансовий (В.Міщенко – колишній співробітник міськфінвідділу, заступник – його довоєнний колега А.Гаменко). Начальником податкового відділення був Отто Попольницький, «фольксдойче», колишній начальник транспортної контори тресту саночищення.
5. Контрольно-правовий (В.Лабуцький).
6. Відділ культури й освіти. Одним з його керівників працював І. Солодовник – до війни доцент Київського індустріального інституту.
7. Житлове управління (Ярнисецький, заступник – «фольксдойче» Мерц).
8. Транспортний (Туменюк – до війни асистент сільгоспінституту).
9. Праці (Іваницький). Відділ за дорученням штадткомісаріату здійснював мобілізацію робочої сили для військово-будівельних робіт і відправки до райху.
10. Відділ допомоги родинам тих, хто виїхав до Німеччини (Сольський).

Під керівництвом міськуправи діяли районні управи, які мали дещо менше відділів і штат.

Документ містить інформацію про виробничі управління та інші заклади окупаційної влади.

1. Сільськогосподарське товариство Київського генерального комісаріату (керівник – Грайзер, заступник – Андре) складалося з чотирьох управлінь: а) державних маєтків (Кьоніг); б) машинно-тракторних станцій (Бретштейдер); в) насіннєвого господарства (Шіллер); г) загального виробництва (Ван Говен). В адміністративному плані товариство підпорядковувалося генерал-комісаріату й виконувало всі його розпорядження, а у виробничо-господарському – входило до системи Всеукраїнського сільськогосподарського товариства, центр якого знаходився у м. Ровно.
   Сільськогосподарське товариство було своєрідною державною фірмою – власником усіх угідь і матеріальних цінностей сільського господарства окупованих територій. Воно здійснювало керівництво сільськогосподарським виробництвом, керувало заготівлею та відправленням до Німеччини сільгосппродукції, через свою систему займалося набором мешканців міської місцевості для роботи в райху.
2. Центральне управління державних маєтків на правах відділу Всеукраїнського сільськогосподарського товариства очолював капітан Шургольц, головним агрономом у ньому призначили А.Ісаєва. Управління здійснювало керівництво відповідними управліннями державних маєтків генеральних округів.
3. Київське управління приміських господарств при штадткомісаріаті (Фінк, заступник Гапп) в адміністративному відношенні підпорядковувалося штадткомісару, у виробничому – входило до системи управління держмаєтків і працювало під керівництвом обласного управління державних маєтків. Управління здійснювало експлуатацію захоплених приміських господарств Києва. Вся продукція з цих господарств відправлялася в діючу армію та до Німеччини.
4. Центральна зернова контора на чолі з Шерлером розміщувалася по вул. Ніколь-ській, 3. Вона підпорядковувалась Українському товариству заготівлі й торгівлі сільгосппродуктами в Україні («Getreidezentrale Ukraine GmbH»), яка мала статус державної монополії. Її центр знаходився у Берліні, головний філіал – у Ровно, а Всеукраїнська контора – в Києві. Вона, у свою чергу, мала філіали в обласних центрах, що працювали за завданнями генерал-комісаріату.
   Київську обласну контору очолював Цайдлер, помічниками у нього було Вітіх і Фурман. До складу дирекції входив також місцевий фахівець. У районах діяли приймальні зернопункти, які приймали зерно, зберігали й відвантажували його. Майже всі зернопродукти надходили до райху та німецької армії.
5. Управління рослинництва («Pflanzerbaumamt») очолював доктор Ціберлянн. До складу керівництва запросили місцевого агронома Роя, колишнього завідувача обласної контрольно-насіннєвої лабораторії. Ця інституція займалася розробкою питань агротехніки для застосування в практиці сільськогосподарського виробництва.
6. У структурі Київської облспоживспілки (комісар Йєронімус) існували транспортний відділ (А.Найман, який до 1926 р. проживав у Радянському Союзі) та відділ заготівлі продуктів сільського господарства (Гоопс і Гвінер). Про те, якої ваги цій справі надавала окупаційна влада, свідчить той факт, що при конторі облспо-

живспілки був прикріплений постійний представник від німецьких спецслужб Бальцер.

7. За два будинки від облспоживспілки розташовувалася Київська Всеукраїнська кооперативна спілка. Керівництво нею здійснював німецький комісар Каубан (заступник – Мендель). Відділом фінансів завідував Баришніков, відділом тари – Зонте і Гаген, відділом кадрів – Бівер.
8. Редакцію газети «Нове українське слово» очолював колишній професор Київського університету К.Штепа.
9. Бюро «Фольксдойче» (вул. Боровського, 16) на чолі з Гумбертом займалося питаннями побутового і культурного обслуговування осіб німецького походження. Роботу з ідеологічного виховання «фольксдойче» направляв Штумпф.
10. Всеукраїнський комітет взаємодопомоги взяв на себе опіку над тими категоріями цивільного населення, які найбільше постраждали від війни. Його головою був колишній рентгенолог, відомий у минулому шахіст професор Богатирчук.

У доповідній записці також подаються дані про німецькі торговельно-промислові фірми, які мали власні контори у Києві. Майже всі вони були філіалами різних державних фірм. Отже, весь їхній персонал перебував на державній службі. Вироблена чи привезена цими фірмами продукція передбачалася насамперед для задоволення потреб німецьких збройних сил та окупаційного апарату.

1. Керівництво фірми «УСМА» очолював фон Рентель. Вона спеціалізувалася на підйомі й ремонті затонулих суден. У підпорядкуванні фірми перебували Київська портова верф (колишній завод ім. Сталіна), Труханівська верф (1-й затон). До організації фірми «УСМА» наприкінці 1941 р. на базі Управління річкового пароплавства існувала німецька військова організація «Суднопідйом», з кінця 1941 р. виокремлена у 2-й польовий відділ, що отримав право підняти судна і надалі займався їхньою експлуатацією, обслуговуючи німецьку армію. Начальником відділу призначили доктора Шулера.
2. Головне управління заводів СС України (Der SS-Wirtschaften Gruppe «W») перебувало у м. Ровно. Його очолював Фіхнер, а заступником та уповноваженим у Києві був Шнель. У кожному генеральному комісаріаті РКУ діяли філіали головного управління («Die SS-Werkzentrale»).

Київське управління заводів групи «В» СС («Die SS-Werkzentrale Kiew») розміщувалося у приміщення № 13 колишньої вул. Леніна. Його начальником призначено Браунзона.

Управління складалося з таких відділів: 1. Фінансовий (Меннель). 2. Постачання (Крюгер і Нордон). 3. Складського господарства (Пік). 4. Постачання і збуту (Кампф і Сокович).

По Київському генеральному комісаріату в підпорядкування центрального управління СС України входила низка об'єктів місцевої промисловості: Корчуватський комбінат цегельних заводів, Дементьєвські цегельні заводи, Сирецькі цегельні заводи № 1 і 2, цегельний завод № 3, термосний завод, азбесто-шиферний і цементний заводи, скульптурна фабрика, завод кераміки, фабрика фарб, толевий завод, завод силікатної цегли.

У гебітах Київського генерал-губернаторства* (генерального округу) в системі управління заводів «В» СС перебували: Стайковські цегельні заводи, Білоцерківський комбінат, Воронцово-Городищенський керамічний завод, Черкаський та Вільхівецький цегельні заводи, Гостомельський склозавод, Уманський і Сквирський цегельні заводи, Новгород-Сіверський вапняний завод.

У Києві перебував «лінієншеф» організації ТОДТ Бацер (заступник – Цепіс, ад'ютант – Гоппе, начальник дорожнього відділу – Ленц, фронтфюрер – Бем). «Лінієншеф» керував будівництвом, експлуатацією та ремонтом шосейних доріг воєнного призначення. Роботи на них здійснювали німецькі фірми, а як робоча сила використовувалося місцеве цивільне населення і радянські військовополонені.

Об'єднання «Тютюнова монополія», до якого входило кілька фірм (найбільшими з яких були «Роланд-Тютюн» та «Ост-Тютюн»), мали плантації у Прилуцькому, Переяславському, Лубенському, Полтавському та інших районах. Фірми заготовлювали тютюн-сирець і за безцінь відправляли його до Німеччини. Перероблений же тютюн німці продавали за дуже високою ціною: наприклад, пачка махорки в 50 г відпускалася за 7-10 руб. Керівники вказаних фірм Кох (брат райхскомісара Е.Коха) і Галле, продаючи тютюн, скуповували в Києві картини, золоті вироби, килими та інші цінні речі.

Штаб на чолі з майором Шу, який складався з двох співробітників, комірника і перекладачки, займався збиранням і вивезенням до райху металобрухту.

Фірма «Карл Шлінер» під керівництвом Фельдера (заступник по Київському відділенню – Будс) торгувала залізними виробами, а також продукцією силікатних заводів. На спорудженні залізничних шляхів і мостів спеціалізувалась фірма «ЮХО». Крім того, вона ремонтувала й виготовляла військове обмундирування.

Одна з німецьких фірм була організована на базі авторемонтного заводу, на якому ремонтували пошкоджені танки, трактори й автомобілі.

Серед представників відомих компаній слід назвати «Осрам», яка виробляла і реалізувала електролампи, «Сіменс–Шухкерт», що постачала вермахтові високовольтне обладнання і мала в підпорядкуванні кабельний завод на Лук'янівці, завод «Червоний двигун» на вул. Дольовій, радіозавод на Шулявці і завод точних приладів. Фірма «Сіменс» через свої філіали постачала для німецької армії електрообладнання низького струму. В її розпорядженні знаходився завод «Авіадеталь» (керівник – Томас).

Фірма «Тіфбау» зводила підземні споруди, фірми «Кельнер» і «Мюллер» – залізничні магістралі. Текстильна фірма «Ост-Айзер» (пл. Калініна, 9) мала в колишньому приміщенні ватної фабрики склади військової амуніції. У довгому списку інших фірм – «Стальверк», «Рурбах», «Крупп», «Бурін-Майстер», «Юнс», «Басс», «Граніт-Верке», «Дамена», «Імперіал», «Вісман», «Бетон-Монербау», «Іох», «Штробах» та ін.[42]

Попри те що деякі з вказаних фірм були приватними, всі вони підпорядковувалися органам місцевої влади і були провідниками нацистської економічної політики в окупованій Україні.

П.Рекотов звертає увагу на те, що окупаційному механізму влади була притаманна розгалуженість, спрямована на охоплення всіх ділянок функціонування державного організму. Однак це лише один (хоч і суттєвий) вияв цього явища. Інший – пов'язаний

* Так у документі.

з примусово-каральним призначенням практично всіх структурних ланок апарату. Можна додати, що навіть ті з них, котрі, на перший погляд, виконували креативну функцію, все ж несли принаймні регулятивне навантаження. Свідченням цього є наявність в апараті РКУ «єврейського» підвідділу, наявність підвідділів «фольксдойче», німецького й ненімецького у відділах жіноцтва і юнацтва, а також підвідділів поселенської політики (фактично колонізаційної), сільськогосподарський, поселень, монополій, господарського вербування, трудової повинності, примусової праці[43].

Та визначальною родовою ознакою всіх елементів державного апарату, створеного гітлерівцями в РКУ, слід вважати його запрограмованість на досягнення економічного зиску, нещадної експлуатації трудових і природних ресурсів, тотальний контроль за настроями та поведінкою населення і жорстоке придушення будь-яких форм і виявів опозиційності і спротиву.

У грудні 1942 р. райхкомісар України Е.Кох, звертаючись до чиновників апарату РКУ, наголошував: «Запроваджена фюрером у цій країні цивільна влада має тільки одну велику мету… передати в розпорядження батьківщини додаткову кількість продовольчих продуктів, сировини і робочої сили»[44].

Кадрове наповнення німецьких окупаційних органів здійснювалося в основному за залишковим принципом: звиклі до комфорту (у західноєвропейських країнах, загарбаних гітлерівцями, його також не бракувало) бюрократи різного рівня неохоче залишали «фатерлянд», аби опинитися у вкрай ворожому оточенні «неарійських» народів і суворих кліматичних умовах. Незрідка це були підготовлені управлінці й спеціалісти різних галузей виробництва, науки і культури. Однак приїздило до України й чимало невігласів, людей з обмеженим культурним багажем і світоглядом. Саме про таких ішлося в одній з доповідних записок начальника поліції безпеки й СД генералбецирку «Київ» на адресу Головного управління імперської безпеки (РСХА): «Відповідальні посади в німецьких установах зайняті працівниками з двокласною освітою. І вони часто навіть у розумовому відношенні не тотожні українцям, з якими їм доводиться мати справу»[45]. Німецькі держслужбовці отримували непогану зарплатню і на відміну від своїх співвітчизників, які перебували на фронті чи на території райху, мали й інші джерела поповнення матеріального статку, пов'язані з реквізиціями, поборами, хабарами тощо. Крім того, вони одержували державні нагороди й відповідні пільги за небезпечну службу на сході.

Обираючи модель територіально-адміністративного устрою та його адміністративно-правової інституалізації окупованих територій, Берлін керувався насамперед принципами доцільності, мінімізації витрат на зміни й максимальної відповідності новостворених структур завданням, що перед ними стояли. З огляду на це було вирішено зберегти межі колишніх районів і сільських громад. У райхскомісаріаті «Україна» колишні райони очолили начальники райуправ, сільські громади (сільради до окупації) – старости, міські управи – бургомістри. Керівники цих структур в РКУ призначалися гебітскомісарами чи начальниками місцевих комендатур. Цілком зрозуміло, що зайняти таку посаду могли тільки лояльні до «нового порядку» громадяни, які ще до війни продемонстрували свої антирадянські настрої або встигли вислужитися після приходу німців. Службовці середньої та нижчої ланки відбиралися з кола функціонерів та фахівців, які вже мали досвід роботи на певних керівних посадах.

Аби отримати уявлення про структуру та функції міської управи, можна звернутися до цікавого документа – огляду НКВС УРСР про становище в окупованому Києві за матеріалами газети «Українське слово», підготовленого для ЦК КП(б)У восени 1941 р. За даними оперативників, які діяли на окупованій території, міська управа Києва складалася з таких відділів: житлового, пропаганди, суспільної опіки, продовольства й торгівлі, освіти, культури, паливного, місцевих підприємств. У місті також діяло 8 районних управ – Богданівська, Подільська, Святошинська, Софіївська, Печерська, Шевченківська, Залізнична, Ярославська.

У документі наводяться дані з публікації у газеті «Українське слово» за 1 жовтня 1941 р. про перші кроки міської управи з нормалізації життя в Києві. Зокрема, повідомлялося, що в місті відновлена робота водогону та відновлюється електростанція; відкрито 8 м'ясних і 3 магазини з продажу сільськогосподарської продукції та овочів; відремонтовано 8 пекарень на 42 т хліба на добу, а ще 6 пекарень і 4 хлібозаводи планувалося ввести в експлуатацію до зими 1941 р.; розпочато відбудовні роботи на суднoремонтному заводі, тютюновій фабриці, міському трамваї, автопарку; працює 6 катерів, що перевозять киян через Дніпро.

Крім того, повідомлялося про заходи нової влади у галузі культури та освіти, відродженні театрального життя, української мови і преси. Окремо сказано про кроки в напрямі організації «Української поліції»[46].

Дніпропетровська міська адміністрація восени 1942 р. мала таку структуру. Керівництво міськуправою здійснювали голова П.Соколовський, заступник І.Перебаскін, секретар Е.Фабер (етнічний німець). До складу загального управління входили начальник, секретаріат з чотирьох співробітників, бюро метрикації, відділ мировых суддів, обліково-контрольний відділ, бухгалтерія.

До управління інспекції, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, будівельно-житлове входило по 3 співробітники. В управління громадських установ входили транспортний відділ, підвідділ пожежної охорони, санітарний обоз, поховальне бюро, бюро з управління базарами, земельний відділ, рекламне бюро.

Будівельно-житлове управління складалося з відділу гідротехнічних споруд і громадських робіт (три особи), та житлового відділу (чотири особи). Найбільшим було господарське управління, в структурі якого діяли водоканал, відділи трамвая, міської гілки, прального комбінату, торгівлі, підземних і наземних споруд, хлібний підвідділ, взуттєва майстерня, карткове бюро, міськпромторг, центральний харчоторг, Чечелівський харчоторг.

У фінансово-податковому управлінні працювали чотири особи. Відділ пропаганди очолював О.Яроцький. Відділи стратифікувалися на підвідділи чи сектори. Так, відділ освіти мав сектори: шкільний, позашкільний, педагогічної перепідготовки та вдосконалення вчителів, бюджетно-господарську частину.

Керівні кадри Дніпропетровської міської управи отримали статус «відповідальних співробітників» (усього таких налічувалося 78 осіб), що приносило певний матеріальний статок і деякі соціальні пільги[47].

У складі районних та міських управ, як правило, діяв стандартний набір відділів – загального управління, фінансовий, промисловий, постачання і забезпечення робочою силою, охорони здоров'я, ветеринарний, будівництва, освітніх та культурних

установ, пропаганди, поліційний. Начальників відділів призначав голова районної чи міської управи за погодженням з німецькими властями. Сільських старост також призначали бургомістри за згодою окупаційної адміністрації. Сільські управи мали забезпечити виконання різного роду повинностей та сільськогосподарських поставок, надходження робочої сили для райху, облік населення, а також вирішення багатьох інших питань. Вони відповідали за вилучення у місцевих мешканців боєприпасів та зброї, радіоприймачів, організацію світломаскування, впорядкування вулиць та громадських місць, прибирання й поховання трупів, здійснення режимних і репресивних заходів, виявлення продовольчих складів антифашистського підпілля, залучення працездатного населення до сільськогосподарських, ремонтних, будівельних та шляхових робіт (інколи – на спорудження укріплень тощо).

Керівники та співробітники районних, міських і сільських управ одержували грошову винагороду і харчові картки, що давало їм можливість утримувати свої родини.

Та найвідповідальнішим завданням уважалося сприяння поліції та німецьким спецслужбам у побореннi «бандитизму» (радянського підпілля, українського і польського національно-визвольних рухів), виявленні комуністів, комсомольців, функціонерів та активістів, політпрацівників, утікачів-військовополонених, кримінальних елементів і т.п. Оскільки часто йшлося про односельчан, старости та співробітники сільських управ наражали себе на небезпеку, особливо після того, як населення спізнало всі вияви «нового порядку» й нацистську політику «батога і пряника». Зафіксовані непоодинокі випадки позасудових розправ над керівниками та функціонерами місцевих органів управління з боку радянських партизанів та підпільників. Часто це були аморальні, безпринципні люди, кар'єристи і шкурники, які зраджували колишніх друзів і знайомих.

Однак були серед них і ті, хто свідомо пішов на співпрацю з окупантами в органах місцевого управління, і справжні патріоти, які допомагали співвітчизникам вижити у складні часи, уникнути невільницької праці в Німеччині чи навіть смерті у в'язниці або таборі для військовополонених. Ця категорія управлінців часто ставала жертвою нацистських спецслужб. Так, варто було партизанам з'явитися в тому чи іншому пункті, а надто вчинити диверсію чи атентат на німецького військовослужбовця, каральні експедиції страчували насамперед сільського старосту, а потім палили село і вбивали його мешканців. Покарання старост перетворилося на звичайну справу, коли гітлерівці стикнулися з труднощами у справі стягнення податків та сільськогосподарських контингентів.

Характеризуючи статус місцевих органів управління, слід звернути увагу на кілька пов'язаних з цим проблем. По-перше, інколи їх помилково називають «органами місцевого самоуправління». Насправді, вони не були самоврядними одиницями відповідних громад, оскільки їхнє керівництво призначалося німецькою адміністрацією (чи військовим командуванням), було повністю підконтрольне окупантам і виконувало їхні вказівки. Самодіяльний компонент у цьому разі практично виключався. По-друге, в літературі можна зустріти поняття «українські допоміжні органи влади», що потребує коментарів. До певного часу так називалися місцеві адміністрації, створені за ініціативи чи за активної участі похідних груп ОУН і місцевих національно

зорієнтованих активістів. Так, на державній печатці місцеві власті Дніпропетровська викарбували напис: «Українська держава – територіальна адміністрація Дніпропетровська». Незважаючи на підтримку дій місцевої влади з боку військового коменданта міста полковника фон Альберті, айнзатцкоманда-С заарештувала заступника голови та 6 начальників відділів «української територіальної адміністрації», прихопивши й печатку. Їй інкримінувалося, що «замість того, аби опікуватися практичними справами, вона почала займатися політикою»[48]. У регіонах зі строкатим національним складом управлінські функції виконували не тільки українці, а й росіяни, поляки, греки, кримські татари, болгари, угорці, етнічні німці та представники інших народів. Як тільки німецькі окупаційні чинники помічали найменші вияви національно-політичної активності, спецслужби відразу вживали заходів до їх нейтралізації. Після масових репресій українських націоналістів і місцевих патріотичних сил місцеві органи управління перетворилися на суто допоміжні, функціональні структури, які вже не «працювали» на «українську ідею». Тільки з цього часу (причому в різних місцях неодночасно) вони трансформуються на переважно колаборантські інституції.

На теренах Західної України самостійницький табір (як і польське національне підпілля) значно довше, ніж в інших регіонах, використовувало легальні можливості, в тому числі й поліційну службу, з метою розбудови мереж українських громадських установ і збройних сил («Поліська Січ», УПА, самооборонні формування).

Аналізуючи стан справ в Україні, автори одного з німецьких повідомлень (вересень 1942 р.) констатували, що порівняно з порядками у довоєнній Польщі «українці можуть констатувати очевидний прогрес у плані самоврядування». Керівники районів, директори округів, сільські старости, місцеві судді, шкільні інспектори – всі вони були переважно українцями, хоча лише виконували директиви своїх німецьких зверхників і не залучалися до ухвалення рішень. «Все залежить від окружних [німецьких] комісарів і окружних землемірів, котрі діють диктаторськими методами, користуючись вседозволеністю: для сьогоднішньої України поняття права в його західноукраїнському розумінні не існує, тому думка певних німецьких штатських службовців може кардинально змінити весь хід життя».

Німецьке командування дедалі частіше залучало до керівництва районами й округами людей з «непевними національно-політичними орієнтирами та з сумнівним минулим, перебіжчиків, політиканів та ін. Нерідко здійснення адміністративних функцій доручається тим українцям, які за часів польської влади зраджували українську ідею, ставали на польську службу і засилали своїх співвітчизників до концентраційного табору, а тепер змінили колір та стали німецькими довіреними людьми».

Далі в документі йдеться про відсутність узгодженого, одностайного німецького курсу щодо України, коли кожен окружний комісар дотримується власної політичної лінії. Якщо в одній області українська поліція використовує як символ тризуб, то в іншій змушена носити свастику. В одних місцевостях дозволені 4-класні, а в деяких – 7-класні школи.

«Загалом, – наголошують автори, – створюється враження, нібито українці володіють якимись автономними правами, але насправді це лише фікція, дійсної автономії українці не мають…

В окружних комісаріатах, німецькій жандармерії, поліції та інших німецьких установах працює багато поляків, які під час польського панування відзначились

шовіністичними та антиукраїнськими настроями. Вони зневажають українців і зловживають своїм службовим становищем… Залишається взагалі незрозумілим, чому поляки, які настроєні вороже як до німців, так і до українців, займають у німецькій адміністрації високі посади, отримують високу зарплату, щодо продовольчого постачання є рівними з німцями та, крім того, можуть насміхатися над українцями, говорячи: "Ось ви тепер маєте вашу німецьку Україну"».

Документ містить визнання, що принцип «divide et impera» шкодить німецьким інтересам.

«У канцелярії окружних комісарів, відділах з питань праці, агрономів і т.д. українське населення зазнає дуже брутального і часто несправедливого обходження, яке деколи переходить в бездумну погордливість… Зі свого боку поляки або росіяни, які займають довірені їм посади в канцеляріях, ускладнюють справи, щоб створити ще більше невдоволення»[49].

Задля об'єктивності слід зазначити, що вияви національного солідаризму (у різних формах) мали місце й у тих управлінських структурах, в яких більшість співробітників були українцями. Умови окупації вивели міжнаціональні антагонізми з латентного стану і всі учасники цих стосунків не відзначалися перебірливістю і виваженістю в засобах.

Поряд із нормативною базою, що регулювала функціонування державних служб, у райхскомісаріаті (як і в інших територіально-адміністративних утвореннях), діяла відповідна правова система. Контроль за її дотриманням покладався на судові та прокурорські органи. 4 серпня 1941 р. райхсміністр А.Розенберг підписав наказ про запровадження німецького права в окупованих східних областях, в §1 якого зазначалося, що «німецькі суди й інші німецькі службові інстанції при розгляді вчинків, які підлягають покаранню, застосовують відповідні положення імперського кримінального судочинства, а також імперський кримінальний кодекс разом з усіма доповненнями і поправками до них доти, доки не буде іншого розпорядження; це положення поширюється і на злочини, вчинені до цього наказу». У §2 наголошувалося, що прокурор «переслідує вчинки, покарання яких він вважає необхідним у громадських інтересах. Приватні скарги та позови розглядатися не будуть. У деяких випадках припускаються відхилення від порядку німецького кримінального судочинства, якщо це сприяє діловому й швидкому розгляду справи».

Крім німецького суду, судові вироки в кримінальних питаннях могли виноситися й головою спеціального суду.

Для погодження щодо застосування імперських законів та отримання розпоряджень з цього приводу слід звертатися до райхміністра у справах окупованих східних областей[50].

Німецька судова влада також мала розгалужену мережу установ, зорієнтованих не стільки на забезпечення правопорядку, скільки на репресивну практику. Адже поряд з економічними завданнями серед головних перебували ті, що були пов'язані з боротьбою проти «ворогів Райху» – комуністів, євреїв, радянського активу, партизанів, підпільників, українських самостійників, польських націоналістів та інший «підривний елемент». Своєрідністю політико-правових підходів до розв'язання цих проблем слід вважати переведення ідеологічних супротивників на кримінальний рівень. Не випад-

ково представники різних за змістом і політичною спрямованістю антифашистських сил кваліфікувалися в німецьких документах як «бандити», «саботажники» і т. ін.

На території РКУ до складу адміністрації округів і районів належали також відділення поліції безпеки й СД. Однак вони підпорядковувалися не цивільній адміністрації, а Г.Гіммлеру.

Німці також пішли на створення допоміжних поліційних підрозділів з місцевих мешканців (українців, поляків, білорусів, росіян і т.д.). До кола обов'язків «Допоміжної української поліції на службі німецького вермахту» входила не тільки підтримка громадського порядку, а й виконання багатьох інших розпоряджень німецького командування й окупаційних властей, зокрема виявлення «неблагонадійних елементів», боротьба з партизанами й підпільниками, охорона сільськогосподарського збіжжя, етапування й утримання ув'язнених і т.п.[51]

Нацистська верхівка приділяла підвищену увагу економічним аспектам окупації. Задовго до початку агресії проти СРСР в управлінні військової економіки і спорядження під керівництвом генерала М.Томаса розгорнулася розробка економічних заходів в руслі реалізації плану «Барбаросса». Створений у січні 1941 р. штаб «Росія» підготував два ґрунтовні документи – «Військова економіка Радянського Союзу» та «Військово-економічні наслідки операції на Сході». Вони стали базовими для підготовки економічного розділу плану «Барбаросса» під назвою «Ольденбург». Його основоположні ідеї конкретизувалися в «Зеленій теці» Г.Герінга – «Директивах з керівництва економікою в окупованих східних областях», що призначалися для господарських керівників тих зайнятих районів СРСР, які перебували під військовим управлінням. З 3 липня ці директиви стали обов'язковими також для регіонів, де було запроваджене цивільне управління. У «Коричневій теці» (складовій «Зеленої теки») містилися розпорядження райхсміністра окупованих східних областей А.Розенберга для керівництва територій з цивільною адміністрацією, а також РКУ.

Пріоритетними напрямами використання зайнятих областей вважалися харчова і нафтова галузі, а також транспорт, що мав забезпечити функціонування виробничої інфраструктури й своєчасну доставку сировини та сільськогосподарської продукції. Вирішення всіх пов'язаних з цим питань покладалось на військово-господарську адміністрацію на чолі з Г.Герінгом. У протоколі засідання штабу ОКВ 29 квітня 1941 р. зафіксовано: «Як відомо, фюрер, на відміну від практики, що існувала раніше, наказав, щоб у період проведення цієї операції керівництво всіма господарськими справами зосереджувалося в єдиному центрі й уповноважив райхсмаршала взяти на себе загальне керівництво господарською діяльністю як в районах бойових дій, так і в районах з політичною адміністрацією»[52].

Г.Герінг доручив займатися господарським керівництвом окупованими областями головному економічному штабу на чолі з М.Томасом. Саме цьому штабу, а також особливо райхсмаршалу підпорядковувався господарський штаб особливого призначення «Ольденбург» під керівництвом генерала Шуберта. Згодом на базі штабу «Ольденбург» виник «Східний штаб економічного керівництва» (робоча назва – господарський штаб «Схід»), очолюваний представником райхсмаршала статс-секретарем Кернером.

Після того як владні повноваження на захоплених українських землях від військового командування перебрала на себе цивільна адміністрація, до її компетенції

перейшов і економічний блок. Однак військові інстанції продовжували контролювати заходи з вилучення з цих територій харчових продуктів та фуражу і їх надходження в діючу армію. Займалися цим інспекції зі спорядження при групі армій, яким перепідпорядковувалися господарські команди та їхні філії.

Політика Німеччини в окупованій Україні орієнтувалась на негайне і максимально можливе одержання сільськогосподарської сировини і продуктів харчування для райху та армії. Втілювати лінію на тотальне вилучення харчових запасів було доручено також державному секретареві імперського міністерства продовольства й сільського господарства та начальнику відділу продовольства й сільського господарства міністерства східних окупованих областей міністр-директору Г.Рікке. Було створено й відповідний механізм «Централь-Ост» – Центральне торговельне товариство «Схід», що займалося заготівлею і збутом сільськогосподарської продукції. У липні 1941 р. за ініціативи Г.Герінга виникло імперське управління зерна, фуражу та іншої сільськогосподарської продукції, управління складів посівного зерна та імперська група торгівлі. Весь цей велетенський апарат спрямовувався на викачування стратегічно важливої номенклатури товарів.

Після того як було отримано кредит на суму 300 млн марок, в Україні з'явилося 11 паралельних «Централь-Ост» товариств зі 130 філіями[53].

Німецькі економічні органи швидко підпорядковували собі керівні позиції в аграрній галузі. Так, товариство з використання сільськогосподарських ресурсів контролювало в Україні 31 тис. колгоспів, 1875 радгоспів, 900 МТС, 72 станції рослинництва, 17 насіннєвих контор з 270 пунктами. Персонал цієї установи налічував 4,5 тис. співробітників – німців і голландців[54].

За повідомленням господарської інспекції «Південь», у середині квітня 1942 р. на території України діяло 7613 окружних і районних керівників земельних органів («ландвіртшафтфюрерів»). «Ландвірти» займалися землевпорядкуванням та організацією сільськогосподарських робіт і стали важливою ланкою окупаційного економічного апарату.

Густа мережа окупаційних господарських органів, звичайно ж, займалася не тільки пограбуванням економічних і трудових ресурсів України. Німецьке керівництво намагалося налагодити сільськогосподарське і промислове виробництво. Вважаючи на час війни найбільш придатною формою організації виробництва сільськогосподарської продукції колективні господарства, німці лише перейменували колгоспи у «громадські», а радгоспи – у «державні» господарства. Колективна відповідальність селянської громади, запроваджена новими властями, якнайкраще відповідала їх планам. Попри відсутність належної кількості тяглової сили, техніки, інвентарю, низьку продуктивність праці й рентабельність, німці за рахунок тотального контролю й визиску зуміли упродовж першого року війни забезпечити потреби населення райху і вермахту хлібом – на 80%, м'ясопродуктами – на 83%, жирами – на 74%[55].

В умовах «нового порядку» вживалися заходи до відродження промислового виробництва в Україні. На початку окупації ці завдання покладалися на технічні батальйони й загони технічної допомоги, підпорядковані начальникам економічних підрозділів штабів армій. У міру переміщення лінії фронту на схід ці функції перебрали на себе господарські команди, що діяли під керівництвом господарських інспекцій. З

виникненням цивільної адміністрації відбудова і налагодження роботи промислових об'єктів здійснювалися під зверхністю та контролем інспекції зі спорядження, а загальне керівництво – органами цивільного управління.

Серед пріоритетних галузей, в яку інвестувалися кошти, матеріальні засоби і кваліфіковані управлінці, перебували машинобудівна галузь та вугільна промисловість Донбасу. З метою відновлення найбільш перспективних і найменш пошкоджених шахт створювалась нова система управління галуззю.

Однак налагодити роботу промислових підприємств виявилося набагато складніше, ніж організувати сільськогосподарське виробництво. Евакуйовані або знищені радянськими органами технологічні лінії та обладнання, пошкоджені комунікації, електромережа, водо- і теплопостачання не дозволили окупантам відновити виробничий процес на тих об'єктах, що цікавили їх найбільше (у вугледобувній, металургійній, машинобудівній та інших галузях). На родовищах Прикарпаття німецьким фірмам вдалося видобути 600 тис. т нафти, в Донбасі та Придніпров'ї – 380 тис. т залізної руди, виплавити 1005 тис. т чавуну і сталі. Незважаючи на всі зусилля, в Україні окупанти змогли налагодити роботу окремих цехів та дільниць на 250 підприємствах, у тому числі 85 металообробних, що становило 2,3% довоєнної кількості великих об'єктів індустрії республіки[56].

Опосередкованим свідченням значення, якого Берлін надавав організації ефективного економічного апарату в окупованих областях України, є директивні та інструктивні документи, покликані оптимізувати систему управління господарським життям та економічну експлуатацію місцевого населення. Серед них «Течка окружного сільськогосподарського керівника» (затверджена Г.Бакке 1 червня 1941 р.), «Господарсько-політичні директиви для економічного штабу «Схід», «Схема економічної організації «Схід», «Інструкція № 1 для окружних сільськогосподарських керівників», «Інструкція № 2 для регулювання постачання кадрів для економічного штабу «Схід», «Директиви про колгоспи і радгоспи» та ін. Німецьке керівництво прагнуло врахувати специфіку економічного районування, наявність трудових ресурсів, сировини, матеріалів, енергоносіїв, посівних площ, насіннєвих запасів і відповідно до них планували організацію виробництва.

14 червня 1942 р. райхсміністр окупованих східних територій А.Розенберг на прес-конференції заявив: «Немає нічого дивного в тому, що німецькі власті ухвалюють в Білорусії та в Україні інші рішення в питанні відновлення господарства, ніж ті рішення, які ухвалені в Литві, Латвії та Естонії. Річ у тім, що в результаті 23-річного господарювання більшовики зруйнували в Білорусії та Україні всі основи цивілізації. Перед перспективою далекосяжних аграрних реформ радянської влади для німецьких властей не уявлялось можливим покінчити зі спадщиною більшовизму одним розчерком пера. Що стосується Литви, Латвії та Естонії, то в цих країнах життя будується на основі самоуправління. Що правильно для одних, те може виявитися засадничо помилковим для інших»[57].

4. Зона військової адміністрації

Ще на стадії планування війни проти Радянського Союзу військове командування тісно співпрацювало з відомством А.Розенберга. Він часто зустрічався з Йодлем, Верлімонтом, Канарісом, Браухічем, Редером і відрядив своїх співробітників до штабів трьох груп армій, що готувалися до вторгнення.

Після початку бойових дій у тилових районах діючої армії створюється мережа військово-адміністративних органів, які перебирали на себе всю повноту влади. Так з'явилося поняття «військова зона», під яким слід розуміти, по-перше, оперативний тил вермахту, глибина якого постійно обмежувалася мірою просування в глиб СРСР шляхом передачі зайнятих теренів до компетенції цивільної адміністрації; по-друге, територію 5 областей – Чернігівської, Сумської, Харківської, Сталінської та Ворошиловградської, що упродовж усієї окупації перебували під управлінням військового командування.

Становлення «військової зони» охоплювало кілька етапів: а) від 22 червня до 20 серпня 1941 р. Створення райхскомісаріату «Україна»; б) від 20 серпня 1941 р. до 1 вересня 1942 р. (коли Дніпропетровська, Запорізька, Полтавська, Херсонська й лівобережна частина Київської області відійшли в підпорядкування РКУ); в) від 1 вересня 1943 р. до завершення окупації.

Особливістю військового управління вважається те, що вермахт став «вищим територіальним органом влади». При цьому в зоні його компетенції перебували й деякі цивільні органи й установи. Військові адміністративні структури діяли як самостійні відділи, або як групи управління при оберквартирмайстері армій (VII адмінвідділ). Спочатку вищим органом військової адміністрації був VII відділ при штабі командувача військ тилового району, а з кінця 1942 р. – адміністративні відділи при штабах груп армій. Виконання цих функцій вимагало певних навичок, тому вказані органи забезпечувалися кваліфікованими державними службовцями, які прибували з Німеччини.

Територіальними органами військового управління стали комендатури кількох типів. У зоні оперативного тилового району групи армій «Б» у вересні 1942 р. його командуванню підпорядковувалися польові комендатури № 399 у Конотопі та № 397 («Донець») у Юзівці (Сталіно). Першій підлягали польові комендатури № 194 у Рильську, № 197 у Ніжині, № 503 в Чугуєво, № 754 в Обояні, 21 гарнізонна (I) та 2 гарнізонні комендатури (II); другій – польові комендатури № 234 в Луганську, № 245 у Новочеркаську, гарнізонна комендатура Юзівки та 16 гарнізонних комендатур (I). У підпорядкуванні командування військ оперативного тилового району групи армій «Б» перебували 3 польові й 11 гарнізонних комендатур, які в тактичному відношенні підлягали командуванню групи армій або 2-ї та 6-ї армій. Гарнізонна комендатура Харкова, 9 гарнізонних (I), 5 гарнізонних (II) комендатур функціонували в зоні групи армій «Б», але не підпорядковувалися командувачу оперативного тилового району[58].

У загальному вигляді схема організації військового керівництва була влаштована таким чином: командувач військ оперативного тилового району (з кінця 1942 р. – VII відділ при штабі групи армій) – головні польові комендатури – польові комендатури (фельдкомендатури) – гарнізонні (місцеві комендатури I і II (ортскомендатури). Осібний статус мали комендатури Харкова і Юзівки.

У територіальному плані кожній польовій комендатурі підлягали 15-20 районів, а місцевій комендатурі – 4-5 районів. Це співвідношення вважалося далеким від оптимального, але для комплектування необхідної кількості польових комендатур бракувало кадрів, які мали досвід державної служби. У зв'язку з розвитком подій на фронті розв'язати цю проблему не вдалося, тому влітку 1943 р. місцеві комендатури ліквідовувалися, а їхні повноваження перебирали польові комендатури. Це дозволило уникнути виявів некомпетентності референтів місцевих комендатур, оскільки їхні функції набагато продуктивніше виконували співробітники VII відділів польових комендатур[59]. Але і компетенція самих VII відділів визначалася не зовсім чітко. Свідчення цього знаходимо в документі під назвою «Особлива директива про завдання адміністративного відділу» за підписом начальника оперативного відділу 103 фон Рока (10 липня 1941 р.). У ньому, зокрема, вказувалося, що VII відділ «виконує всі завдання з внутрішнього управління, що не є справами господарських службових інстанцій (господарська інспекція «Південь» – господарські команди – господарські відділи IV) і які не є компетенцією СС»[60].

На відміну від окупаційного режиму в Західній Європі у східних областях не передбачалося формувати стрункy адміністративну систему. Сподіваючись на швидку перемогу, Берлін орієнтував військове командування на передачу управлінських функцій в глибокому тилу цивільним властям. Коли ж бойові дії затягнулися і перейшли у позиційну фазу, військовим структурам довелося виконувати невластиві їм адміністративні повноваження упродовж тривалого часу.

У цій ситуації комендатури зобов'язувалися вирішувати два види завдань: суто командні й управлінські. Перший був пов'язаний з заходами, спрямованими на дотримання порядку й охорону тилу; другий – з формуванням, керівництвом і контролем діяльності місцевих органів управління. Спектр функцій комендатур був надзвичайно різноманітним: від режимних заходів, забезпечення прийнятних санітарних умов, забезпечення військових чинів квартирами, поставок продуктів харчування вермахту – до ремонту доріг, мостів тощо. Та особливої ваги набувало формування місцевих органів управління. В одному з документів з цього приводу зазначалося: «Найціннішими вважалися ті співробітники, яким вдалося відсіяти з маси місцевого населення, готового до співпраці, найбільш здібних і надійних людей, запалити їх своїми ідеями та планами, об'єднати і з їхньою допомогою організувати працездатне місцеве управління»[61].

Територіально-адміністративний поділ на місцях здійснювався на підставі того, що існував тут за радянської влади. Районні, міські, громадські та сільські управи створювалися відразу з приходом німецьких військ по всій зоні військової адміністрації. Персональна відповідальність за роботу цих органів покладалася на начальників управ, бургомістрів і старост. Усі вони мали забезпечити «спокій та безпеку» на підпорядкованій території, протидіяти виявам спротиву заходам влади, диверсіям, саботажу, створити належні умови для служб, що вилучали сировину та сільськогосподарську продукцію.

Повна залежність і безумовне виконання всіх німецьких розпоряджень гарантувалися тим, що керівники районів призначалися на посади й звільнялися з них з санкції польової комендатури, командувача оперативного тилового району армії чи групи армій.

Аби не спровокувати якісь автономістичні тенденції у діяльності місцевих допоміжних адміністрацій, німецьке командування обмежило верхню вертикаль цих структур районами. Для того щоб не завдати шкоди майбутній політиці, всі об'єднання, які виходять за рамки одного району, не припускалося. Забороняється призначати окружних керівників: міліція та інші допоміжні організації повинні обмежуватися рамками районів – наголошувалося в журналі бойових дій оперативного тилу групи армій «Південь»[62].

Аналогічні рекомендації використовувалися і для організації місцевих допоміжних органів у райхкомісаріаті «Україна».

Усі кандидати на керівні посади в місцевих органах управління проходили ретельну перевірку і надалі перебували під прискіпливим наглядом німецьких спецслужб. Вони змушені були підписувати документи, покладаючи на себе обов'язок дотримуватися всіх приписів німецького керівництва, сумлінно виконувати їхні вказівки й накази. Про ієрархію пріоритетів у роботі керівників місцевих адміністрацій свідчить звернення начальника оперативного тилу групи армій «Південь» до бургомістрів: «Організуйте охорону пунктів землеробства від псування й крадіжок, піклуйтеся про здачу зерна, молока, масла, яєць, овочів, фруктів, птахів, тварин і т.п. … Надавайте підтримку керівникам сільськогосподарських підприємств у справі забезпечення робочою силою та кіньми для збирання врожаю і для осінніх польових робіт»[63].

Характер субординації між німецькими органами у «військовій зоні» та місцевими допоміжними адміністраціями визначала також процедура проходження і виконання директив. У суто військових справах розпорядження польової комендатури надходили безпосередньо до місцевої комендатури, райуправа інформувалася про них у разі потреби. Звітна документація в цьому разі надходила від місцевої комендатури. У всіх інших ситуаціях (за винятком форс-мажорних) місцева комендатура обмежувалась контрольними функціями та перевіркою вхідної і вихідної документації. На території ж РКУ місцеві управи одержували накази й були підконтрольними і військовим структурам – комендатурам і цивільній адміністрації (гебітскомісарам)[64].

Оскільки серед головних завдань «східної кампанії» вважалося отримання величезних сировинних, продовольчих і трудових ресурсів, акцент робився на діяльності у «військовій зоні» насамперед структур економічного профілю. У районі бойових дій при генерал-квартирмайстері головнокомандувача сухопутних сил перебував «Східний економічний штаб», що як польове управління «Східного штабу економічного керівництва» через свої установи у складі армійських штабів виконував розпорядження райхсмаршала Г.Гіммлера.

Структура «Східного економічного штабу» мала такий вигляд: а) начальник штабу з групою керівництва; б) група «La» (сільське господарство і постачання продовольства; в) група «B» (промислове виробництво, випуск і переробка сировини, постачальні підприємства, лісове господарство, фінанси і банки, торгівля і товарообіг, а також штаб особливого призначення генерального уповноваженого з автомобільної справи; г) група «M» (потреби військових частин, виробництво озброєння, транспортне господарство).

На місцях «Східному економічному штабу» підпорядковувалися: 5 господарських інспекцій (що формувалися при командуванні кожної групи армій і забезпечували керівництво економічною експлуатацією тилового району. Кожна з них мала у

своєму складі групи «La», «B», «M», що збігалося з напрямами діяльності аналогічних груп економічного штабу). Під їхньою егідою працювало 23 господарських команди, що створювались у районі розташування кожної охоронної дивізії і складалися з офіцера та кількох фахівців різних галузей. За потреби при господарських командах формувалися підрозділи, що займалися підбором кадрів для керівництва сільськогосподарськими підприємствами й інженерів, які мали очолити МТС, збереженням сировини і інвентарю. Крім того, у найважливіших місцевостях зони дії господарських команд планувалося розгорнути роботу 15 філій (практично діяло 12).

У розташуванні групи армій «Південь» планувалось розміщення господарської інспекції № 3, якій повинні були підпорядковуватися господарські команди у Львові, Києві, Кишиневі, Одесі, Дніпропетровську, Юзівці, Ростові, Сталінграді та філії у Керчі, Севастополі, Воронежі та Курську. Однак реальний перебіг подій не дозволив реалізувати ці плани у повних обсягах.

До початку жовтня 1942 р. у зоні діяльності господарської інспекції «Дон-Донець» (Юзівка) перебували райони, що протягом усієї окупації підлягали військовій адміністрації. Тут діяло 10 господарських команд (WiKdo) – 2 у Юзівці, по одній у Харкові, Луганську, Сумах, Чернігові, Криму, Ростові, Воронежі, Курську, хоч обласний принцип розмежування зони дії команд не завжди дотримувався.

У складі господарських команд діяло кілька структурних підрозділів. Так, WiKdo Харкова на чолі з підполковником Ліссом (від 5 лютого 1943 р. – підполковником фон Рібаком) мала три управління: група «W» – індустріальна; група «La» – сільського господарства; група «Forst» – лісового господарства. У свою чергу управління ділилися на відділи[65].

Технологія вирішення економічних завдань, визначених нацистською верхівкою Третього райху, у кожному конкретному випадку залежала від районів, у яких діяли відповідні державні служби. Власне «військова зона» також була неоднорідною, оскільки, по-перше, упродовж 1941–1942 і 1943–1944 рр. змінювала свою конфігурацію й місце розташування, а по-друге, поділялася на 3 сегменти: район бойових дій; прифронтовий район і армійський тил. Це визначало специфіку діяльності господарських структур. Наприклад, у районі бойових дій економічні питання перебували в компетенції начальників тилу кожної армії (офіцерів зв'язку управління військового господарства й озброєння ОКВ при штабах армій). Кожному економічному відділенню при штабі армії (IV W) підпорядковувалися засоби економічної розвідки, технічний батальйон, уповноважені з сільського господарства при дивізійних полкових і батальйонних штабах.

У прифронтовій зоні діяли одночасно господарські інспекції і господарські команди. Після того як військові частини вермахту з інтендантськими службами змінювали дислокацію, господарські інспекції та команди зі своїми філіями продовжували займатися всім комплексом економічних завдань. У тиловій армійській зоні керівні господарські повноваження також належали начальникам тилу армій. Однак у цих районах їм підлягали також господарські групи окремих польових комендатур. Начальники польових комендатур зобов'язувалися забезпечувати нагальні потреби частин, що дислокувалися у районі їхньої діяльності, його адаптацію до потреб військового господарства[66].

Ефективність функціонування кожної ланки економічного апарату забезпечувало залучення не лише досвідчених офіцерів-інтендантів, а й кваліфікованих управлінців з різних галузей економіки Німеччини.

Водночас наявність військово-адміністративних та військово-господарських управлінських структур породжувало паралелізм, дублювання функцій і як наслідок – численні непорозуміння і навіть тертя між ними. Одна з причин суперечностей полягала у розбіжності завдань: якщо військові комендатури мали вирішувати широкий спектр проблем (від підтримання порядку до забезпечення місцевого населення), то економічні органи зосереджувалися винятково на вилученні максимально можливих обсягів сільськогосподарської продукції.

Певні труднощі виникали через невідповідність територіальних меж функціонування. Економічні підрозділи базувалися на наявному адміністративно-територіальному поділі (область – округа – район). Військова адміністрація не мала обласної ланки і польові комендатури охоплювали райони кількох округ і навіть областей.

Нарешті, деякі тодішні німецькі аналітики вважали, що вилучення з компетенції воєнного командування низки господарських питань не виправдало себе. У той час як економічні інстанції керувались у своїй роботі директивними документами з центру, військова адміністрація краще знала ситуацію на місцях і могла краще орієнтуватись у справах і відповідним чином діяти[67].

Отже, відсутність єдиного органу, який би координував економічні зусилля Німеччини на Сході, негативно впливала на їхні результати. Однак навіть за цих умов окупанти спромоглися організувати тотальне викачування сировинних, сільськогосподарських, людських ресурсів на загарбаній території, хоча налагодити ефективне виробництво у промисловій сфері так і не змогли.

Діяльність місцевих органів управління на окупованій території викликала роздратування радянського керівництва, адже активна співпраця колишніх функціонерів радянських державних установ з німецько-румунськими властями кидала тінь на сталінський режим. У зв'язку з цим 30 листопада 1941 р. НКВС УРСР зобов'язав начальників 1-го управління і 4-го відділу НКВС УРСР, а також начальників УНКВД по Харківській, Ворошиловградській і Сталінській областях ужити заходів для активізації боротьби з «представниками окупаційної адміністрації і фашистськими посібниками». У документі містився наказ:

«1. Негайно організувати систематичне, і перш за все у найближчому тилу супротивника, винищення фашистської адміністрації та їхнє майно, особисто старост, мерів, керівників поліцейських органів та гестапо.

2. Використати з цією метою всі наявні в нашому розпорядженні та віднайти нові додаткові агентурні можливості. Широко використати для цієї мети партизанів, диверсійні групи та розвідувальну агентуру поряд з іншими завданнями, які ними виконуються.

3. З числа наявної агентури всіх відділів та управлінь, а рівночасно за рахунок нових вербувань створити спеціальні тер[ористичні] групи чисельністю 3-5 осіб для виконання завдань зі знищення фашистської адміністрації»[68].

Значення, якого радянські спецслужби надавали ліквідації представників місцевих органів управління на зайнятій ворогом території, свідчили про те, що йшлося

про створення серйозних перешкод для повноцінного функціонування нової системи державної влади в Україні. В ідеологічній площині ця проблема розглядалася ще й через призму змагання двох суспільно-політичних систем тоталітарного зразка – нацистської та більшовицької.

5. Губернаторство «Трансністрія»

Як союзник гітлерівської Німеччини Румунія сподівалася на істотне приросщення власної території за рахунок придбань на Сході. В результаті тривалих консультацій з Берліном кондукатор Румунії маршал І.Антонеску 19 серпня 1941 р. підписав декрет про запровадження румунської адміністрації у межиріччі Дністра й Бугу (по-румунськи цей регіон називається Трансністрія). Повноважним представником кондукатора у краї став проф. Г.Алексяну.

27 серпня Генштаб румунської армії одержав від німецької військової місії в Бухаресті офіційний документ – інструкцію про функції окупаційних військ. Вона містила вказівки румунським військам щодо охорони військових та промислових об'єктів, шосейних і залізничних шляхів, мостів, аеродромів, портів, телефонного і телеграфного зв'язку. Однак головним завданням союзників визначалося запобігання повстанням, страйкам, саботажу, шпигунству та іншим виявам спротиву. На виконання цих завдань румунське командування мало націлити 9 з'єднань з 3 доданими авіаескадрильями[69].

Згідно з угодою між румунським та німецьким командуванням від 30 серпня 1941 р. про гарантування безпеки адміністрації з економічної експлуатації між Дністром і Бугом (Трансністрія) та Бугом і Дніпром (область Буг–Дніпро), губернаторство «Трансністрія» не входило до складу Румунії (на відміну від Бессарабії та Північної Буковини), а лише передавалася румунській стороні у тимчасове управління й господарське використання.

Румунські дослідники В.-Ф.Добронеску та І.Константина наголошують, що Бухарест надав Трансністрії статусу території, що перебувала під «тимчасовою окупацією» до «повного розв'язання російського питання». Хоча губернатором нового адміністративно-територіального утворення було призначено цивільну особу, яка підпорядковувалася військовим властям, історики не схильні розцінювати цю акцію як анексію (на відміну від Бессарабії та Північної Буковини землі між Бугом та Дністром ніколи не входили до складу королівства Румунія). У зв'язку з цим і організація управління Трансністрією мала помітні відмінності порівняно з Бессарабією та Буковиною, керівництво якими здійснювали військові[70].

Інший румунський автор К.Киристеску зазначає, що І.Антонеску закріпив за цим регіоном статус «території військової окупації», причому командувач військ на ній підпорядковувався безпосередньо кондукатору[71].

30 серпня 1941 р. генерали Тетеряну і Хауфе підписали німецько-румунську угоду «Про безпечну економічну експлуатацію Трансністрії та області Буг-Дніпро», що де-юре оформлювала мандат на адміністрування та економічну експлуатацію краю. Відповідно до положень документа при керівникові румунської адміністрації був прикріплений представник німецького командування, який мав консультативні

повноваження. Задля підтримання порядку, охоронних функцій та безпеки виділялися окремі частини зі штабами.

Розмежування компетенції між Румунією та Німеччиною мало такий характер. Безпосередньо в Трансністрії румуни забезпечували адміністрацію, економічну експлуатацію і безпеку, в області Буг–Дніпро – адміністративні й економічні функції здійснювали німці; питаннями безпеки займались румунські служби.

Залізничний і річковий транспорт підпорядковувався німецькому командуванню, а ремонт і утримання засобів комунікації лягло на німецькі власті та директоріат залізниць Румунії. В Одесі створювалося німецьке управління транспорту для Трансністрії, якому підпорядковувався румунський орган зв'язку, що мав обстоювати інтереси Бухареста. В Одесі, Котовську, Голті-Первомайську сформували німецькі управління вокзалів, при яких діяли румунські органи зв'язку.

Шосейні шляхи та мости мали утримуватися румунською адміністрацією. Найважливіші посади закріплювалися за генштабом румунської армії. Німецька військова місія повинна була за допомогою свого командира саперних підрозділів узгоджувати з румунською стороною всі питання, пов'язані з будівництвом шляхів і мостів.

Стосовно телефонного зв'язку у документі зазначалося, що «засоби зв'язку функціонують та утримуються румунськими властями», а також те, що «організація засобів зв'язку в Трансністрії покладається на керівника зв'язку військової німецької місії»[72].

Губернаторство «Трансністрія» охоплювало територію Одеської (Ананьївський, Балтський, Березівський, Одеський, Овідіопольський райони), південні райони (Жугастрівський*, Могилівський, Тульчинський) Вінницької, західні (Голтянський** і Очаковський) Миколаївської областей, а також Дубоссарський, Рибницький і Тираспольський райони Молдавської РСР. Його загальна площа становила майже 100 тис. кв. км, адміністративний центр перебував спочатку в Тирасполі, а потім – в Одесі. Від Румунії губернаторство відділяла демаркаційна лінія.

Формування органів окупаційної влади у Трансністрії покладалося на «Воєнно-цивільний кабінет для адміністрації Бессарабії, Буковини і Трансністрії», який діяв при кабінеті міністрів.

3 вересня 1941 р. Антонеску підписав декрет, яким встановлювався новий статус і державний устрій Бессарабії та Буковини. Як губернаторства обидва райони включалися до складу Румунії. Губернатором Бессарабії призначили генерала К.Войкулеску, Буковини – генерала К.Колотеску. В інтегрованих до складу Румунії територіях поширювалась чинність румунських законів, фінансова, податкова, соціально-економічна система і, звичайно, державна (румунська) мова.

Адміністративний устрій у Бессарабії та Буковині відповідав румунським зразкам. Губернаторствам, що структурно складалися з директоратів (управлінь), підпорядковувалися по вертикалі повітові префектури, волосні претури, сільські та міські примарії[73].

Згідно з адміністративно-територіальним поділом, губернаторство «Трансністрія» складалося з 13 повітів (округів) на чолі з префектами, що об'єднували 64

* Тепер – Ямпільський район Вінницької області.

** Тепер – Первомайський район Миколаївської області.

сільських райони (волості) під керівництвом преторів. Найнижчою адміністративною ланкою вважалися міські та сільські управи (примарії).

Префектурам підпорядковувалися різнопрофільні служби, а також поліційні й жандармські формування.

Управління губернаторством здійснювалося Генеральним секретаріатом, що складалося зі спеціалізованих управлінь та директоратів: адміністративного, фінансового, пошти, телефону, телеграфу, економіки, комерції, агрокультури, монополій, індустрії, праці, юстиції, інженерно-технічного, транспорту, лісів, харчової промисловості, розподілу спиртних напоїв, охорони здоров'я, культури, садівництва й виноградарства та інших[74].

Претури, як і префектури, мали низку відділів, за допомогою яких румунські власті контролювали всі сфери життєдіяльності окупованих земель, зокрема такі, як секретаріат економічний, громадянського стану, комунального господарства, технічного, комунального майна, культури тощо. Районні претури керували роботою сільських управ (примарій). На претури покладалося вирішення питань, пов'язаних з податковою політикою, торгівлею, промисловим і сільськогосподарським виробництвом, штрафними санкціями і багато інших функцій.

У містах губернаторства «Трансністрія» усіма справами займалися примарії. На чолі Одеської примарії стояв генеральний примар, адвокат В.Пинтя, якому підпорядковувалися п'ять заступників (віце-примарів, які були румунами, генерального секретаря та двоє місцевих управлінців – професор Заєвлошин та інженер Кундерта. Практична робота покладалася на директорати – інженерно-технічний, продовольчий, водогону і каналізації, електропостачання, трамвая, дач, парків і садів, а також 9 фінансових управлінь і 9 поліційних префектур. Тирасполь та Одеса як адміністративні центри губернаторства мали ще один орган – окремі муніципалітети, а їхні примарії підпорядковувалися безпосередньо губернаторові краю.

На відміну від дистрикту «Галичина» та РКУ апарат губернаторства «Трансністрія» комплектувався переважно румунськими чиновниками. Це було одним з визначальних напрямів політики румунізації краю з тим, щоб надалі його було легше інтегрувати до «Великої Румунії».

У згаданому декреті І.Антонеску від 19 серпня 1941 р. наголошувалося, що всі управлінські кадри, які відряджалися для виконання адміністративних функцій до Трансністрії, мали отримувати подвійну заробітну плату[75].

Лише на сільському рівні та у тих випадках, коли без місцевих фахівців обійтися було неможливо, румуни запрошували на керівні (але другорядні) посади українців, росіян, молдаван та представників інших народів.

Єдиною грошовою одиницею у краї стала німецька марка, що викликало негативні настрої серед румунської бюрократії. Так, полковник П.Василіу в одному з інформаційних повідомлень до столиці вказував, що румунська влада без власної валюти сприймається як тимчасове явище.

Протягом усього часу функціонування губернаторства «Трансністрія» його майбутній статус залишався невизначеним. На неофіційному рівні правлячі кола Румунії висловлювали сподівання на те, що ця територія врешті-решт стане частиною країни. Однак допоки тривала війна й існував Радянський Союз, ані Бухарест, ані Берлін не

могли остаточно визначитися з майбутнім загарбаних територій, тому вирішення цих питань відкладалося до «переможного завершення» східної кампанії.

Наближення лінії фронту до кордонів губернаторства «Трансністрія» на початку 1944 р. викликало скасування цивільної адміністрації. Перебравши владні повноваження, румунське військове командування вдалося до суттєвого скорочення управлінського апарату і навіть ліквідації його окремих ланок. Зокрема, були ліквідовані майже всі директори губернаторства й міських примарій. Ті, що залишилися, серед іншого займались облаштуванням і працевикористанням радянських військовополонених.

Незважаючи на істотні відмінності у структурі, компетенції, методах комплектування, формах функціонування владних структур у різних адміністративно-територіальних утвореннях, що існували на території України, вони орієнтувалися на тотальний контроль за всіма сферами життєдіяльності суспільства, економічний, соціокультурний визиск місцевого населення, пограбування природних ресурсів, примусове працевикористання, репресії і терор. «Новий порядок», попри співпрацю з окупантами частини українського соціуму, так і не став своїм.

Посилання до розділу 20

1 *К вопросу* о подготовке фашистской Германии к войне против Советского Союза (выдержки из служебного дневника Гальдера) // Военно-ист. журн. – 1959. – №2. – С.82.
2 *Генеральный* план «Ост» // Там же. – 1960. – №1. – С.84.
3 *Halder* G. Kriegstagebuch. – B.2. – Stuttgart, 1963. – S.32-33, 49-50.
4 *Дашичев В.И.* Банкротство стратегии германского фашизма. Исторические очерки: Док. и материалы. – М., 1973. – Т.1. – С.59-60.
5 *Косик В.* Україна і Німеччина у Другій світовій війні. – Париж; Нью-Йорк; Львів, 1993. – С.493-494.
6 Там само. – С.495-496.
7 *Нюрнбергский* процесс: Сб. материалов в 8 т. – М., 1987. – Т.3. – С.402.
8 *ЦДАВО* України. – Ф.КМФ-8. – Оп.1 – Спр.171 – Арк.108-121.
9 Там само. – Арк.114.
10 *Косик В.* Назв. праця. – С.497.
11 Там само. – С.513-514.
12 Там само. – С.91.
13 Там само. – С.115.
14 Там само. – С.534.
15 *Longereich P.* Propagandisten im Krieg: die Pressabfeilung des Ausnerärtigen Amtes unter Ribbentrop. – Munchen, 1987. – S.207.
16 *ЦДАВО* України. – Ф.КМФ – 8. – Оп.2. – Спр.147. – Арк.119-121.
17 *Косик В.* Назв. праця. – С.132.
18 *Преступные* цели – преступные средства: Док. об оккупационной политике фашистской германии на территории СССР (1941–1944 гг.). – М., 1968. – С.50.

19 *Рекотов П.В.* Органи управління на окупованій території України (1941–1944 рр.) // Укр. іст. журн. – 1997. – №3. – С.97; *ЦДАВО* України. – Ф.4620. – Оп.3. – Спр.239. – Арк.22.
20 *Боротьба* трудящих Львівщини проти німецько-фашистських загарбників (1941–1944 рр.). – Львів, 1949. – С.44-45.
21 *Косик В.* Назв. праця. – С.131.
22 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.97.
23 *Косик В.* Назв. праця. – С.529.
24 *Українське* слово. – 1941. – 11 січ.
25 *Яшан В.* Під брунатним чоботом. Німецька окупація Станіславщини в Другій світовій війні. 1941–1944. – Торонто, 1989. – С.59.
26 *Калуський* голос. – 1942. – 11 січ.
27 *Українське* державотворення. Акт 30 червня 1941: Зб. док. і матеріалів. – Львів; К., 2001. – С.408.
28 *ЦДАВО* України. – Ф.3833. – Оп.1. – Спр.235. – Арк.1.
29 *Боротьба* трудящих Львівщини… – С.84-86.
30 *Черчанський В.*, др. Українська служба Батьківщині. – Львів; Краків, 1943. – С.22-25.
31 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.92.
32 *Голос*. – 1942. – 8 лист.
33 *Паньківський К.* Роки німецької окупації. – Нью-Йорк; Торонто, 1965. – С.7.
34 *Преступные* цели – преступные средства. – С.51-54.
35 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.22.
36 *Косик В.* Назв. праця. – С.175.
37 *Німецько-фашистський* окупаційний режим на Україні: Зб. док. і матеріалів. – К., 1963. – С.34-36.
38 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.92.
39 *Lower W.* Nazi Empire-Building and the Holocaust in Ukraine. – 2005. – The University of North Carolina PresS. – P. 102.
40 *ЦДАВО* України – Ф.3206. – Оп.2. – Спр.22. – Арк.19-33.
41 *Lower W.* Nazi Empire-Building and the Holocaust in Ukraine. – P. 103.
42 *ДА СБУ* України. – Ф.79. – Оп.1. (2001). – Спр.2. – Арк.56-72.
43 Там само. – С.93.
44 *Судебный* процесс о зверствах немецко-фашистских захватчиков на территории г. Харькова и Харьковской области во время их временной оккупации. – Харьков, 1945. – С.8.
45 Цит. за кн.: *Коваль М.В.* Україна 1939–1945. Маловідомі і непрочитані сторінки історії. – К., 1995. – С.91.
46 *Київ* у дні нацистської навали. За документами радянських спецслужб. – К.; Львів, 2003. – С.213-226.
47 *Шайкан В.О.* Колабораціонізм на території рейхскомісаріату «Україна» та військової зони в період Другої світової війни. – К., 2005. – С.195.
48 *Косик В.* Назв. праця. – С.179-180.
49 *Косик В.* Україна в Другій світовій війні у документах: Зб. німецьких архівних матеріалів (1942–1943). – Львів, 1999. – Т.3 – С.15-17.
50 *Німецько-фашистський* окупаційний режим на Україні. – С.27, 28.
51 *Косик В.* Назв. праця. – С.176.
52 *Нюрнбергский* процесс: В 8 т. – Т.3. – С.555.
53 *Анатомия* войны. Новые документы о роли германского монополистического капитала в подготовке и ведении Второй мировой войны / Пер. с нем. – М., 1971. – С.462.

54 *Преступные* цели, преступные средства. – С.358.
55 *Мюллер Н.* Вермахт и оккупация: о роли вермахта и его руководящих органов в осуществлении оккупационного режима на советской территории / Пер. с нем. – М., 1974. – С.9.
56 *Політична* історія України XX століття: У 6 т. – К., 2003. – Т.4. – С.352.
57 Цит. за кн.: *Соколов Б.В.* Оккупация. – М., 2002. – С.29.
58 *ЦДАВО* України. – КМФ-8. – Оп.1. – Спр.3. – Арк.71-73.
59 Там само. – Оп.2. – Спр.27. – Арк.5.
60 Там само. – Спр.14. – Арк.40.
61 Там само. – Арк.7.
62 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.94.
63 *ЦДАВО* України. – КМФ-8. – Оп.2. – Спр.147. – Арк.77.
64 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.96.
65 *Лисенко О., Нестеренко В.* Окупаційний режим на Україні у 1941–1943 рр.: адміністративний аспект // Архіви окупації 1941–1944. – К., 2006 – С.767.
66 *Нюрнбергский* процесс: В 8 т. – Т.3. – С.554-556.
67 *ЦДАВО* України. – КМФ-8. – Оп.2. – Спр.27. – Арк.12-13.
68 *Київ* у дні нацистської навали. – С.232-233.
69 *Левит И.Э.* Участие фашистской Румынии в агрессии против СССР. Истоки, планы, реализация резолюций (1.IX.1939 – 19.XI.1942). – Кишинев, 1981. – С.171-172.
70 *Dobrinescu V.Fl.* Basarabia in anii cebui de al doilea razboi mondial (1939–1947). – Lasi: Institutul European, 1995. – P.245, 246.
71 *Kiristescu C.* Romania in al doilea razboi mondial: In 2 vol. – Bucuresti: Universul Enciclopedic, 1995. – Vol.1. – P.54.
72 *Новосьолов О.* Румунська окупація Трансністрії: питання політичного статусу // Сторінки воєнної історії України. – К., 2009. – Вип.12. – С.112.
73 *Комарницький С.І.* Радянська Буковина в роки Великої Вітчизняної війни 1941–1945. – К., 1979. – С.30.
74 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.917. – Арк.2.
75 *Молдавская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза. 1941–1945: Сб. док. и материалов: В 2 т. / Ред. кол. С.Я.Афтенюк и др. – Кишинев, 1975. – Т.1. – С.54.

Розділ 21. Відродження державного управління в УРСР (1943–1945 рр.)

1. Відновлення радянської влади в Україні

Відновлення партійних і радянських органів, господарських, а подекуди й громадських установ та організацій відбувалося відразу ж після визволення від німецьких окупантів того чи іншого населеного пункту. Посилену увагу ЦК ВКП(б) приділяв швидкому відродженню й зміцненню місцевих органів державної влади, які під його керівництвом мали забезпечити політичну й трудову активність населення, спрямовану на допомогу фронту, відбудову господарства.

Специфіка формування управлінських структур визначалася конкретними умовами. Своєрідністю її було те, що в Україні широкомасштабна відбудова соціально-економічної сфери розпочалася з одночасним продовженням активних бойових дій на величезному просторі*. Республіка стала прифронтовою зоною, матеріально-технічною базою діючої армії. Так, під час наступальних дій Червоної армії в 1943–1945 рр. кількість мобілізованих з території республіки становила близько 4 млн осіб[1].

Відновлення довоєнного господарського потенціалу Української РСР мало стати складовою частиною всього відбудовчого процесу і вирішальною передумовою післявоєнного зростання економічної могутності СРСР.

Стратегія форсованої відбудови, нав'язана Україні союзним центром, мала й іншу, не менш важливу підставу. В цьому зв'язку цікавим є свідчення А.Зверєва, який під час війни був наркомом фінансів СРСР. Він писав: «Політбюро ЦК ВКП(б) вимагало від Наркомату фінансів забезпечити ресурсами відбудовчі роботи так,

---

* Перші населені пункти України були визволені наприкінці грудня 1942 р. В лютому 1943 р. було звільнено 33 і частково 17 районів Ворошиловградської, Харківської, Сталінської областей. У першій половині 1943 р. відбудовні роботи обмежувалися, головним чином, територією Ворошиловградської області, а в другій половині охопили майже всю Лівобережну Україну. В 1944–1945 рр. вони проводжувалися на решті звільненої території республіки.

щоб значну їх частину вдалося провести ще під час війни. Річ у тім, що керівництво закономірно непокоїлося, як би нам не вийти з війни надто ослабленими. Це могло мати важкі наслідки в міжнародному плані. Щоб уникнути цього, потрібно було будувати слідом за вигнанням фашистських окупантів»[2].

За всіх вражаючих масштабів окреслених завдань слід урахувати, що налагодження життя і господарське будівництво доводилося починати в умовах тотального спустошення території України. Картина втрат і руйнувань була приголомшливою. Кожний п'ятий житель України загинув, понад 2 млн українців було вивезено на примусові роботи до Німеччини. Повністю або частково було зруйновано 714 міст і селищ міського типу, понад 28 тис. сіл, перетворено на руїни 40% житлових будівель, унаслідок чого без притулку залишилися майже 10 млн осіб. Було виведено з ладу понад 16 тис. промислових об'єктів. Залишилося лише 19% промислових підприємств і 17% робітників від їхньої довоєнної кількості[3]. В 1943 р. валова продукція сільського господарства становила тільки 16% довоєнного рівня[4]. Попри колосальні матеріальні втрати союзний уряд в 1943–1945 рр. зміг виділити Україні для вирішення першочергових господарських заходів тільки 18,3 млрд крб. (у цінах 1941 р.), що становило близько 7% завданих прямих збитків[5]. Це означало, що республіканське керівництво мало докласти всіх зусиль для максимальної мобілізації насамперед внутрішніх резервів.

Для укомплектування керівних посад в обласних, міських і районних партійних, радянських і господарських органах Української РСР необхідно було понад 50 тис. працівників, а з урахуванням забезпечення їх низових ланок – майже 300 тис. осіб[6].

За вказівкою ЦК ВКП(б) вже 17 жовтня 1942 р. ЦК КП(б)У створив групу уповноважених, яка була направлена в тилові райони СРСР з метою виявлення і взяття на облік евакуйованих з України партійних, радянських і господарських кадрів. Відізвані зі східних районів, вони зосереджувалися у Москві та Саратові. На початку 1943 р. тут було створено поточний резерв керівних працівників, з якого ЦК КП(б)У і Раднарком УРСР відбирали кадри для відновлення органів влади в Україні. На середину 1943 р. до резерву ЦК КП(б)У було включено 8362 осіб[7]. На 10 жовтня 1943 р. у 9 областей УРСР направлено на керівну роботу 8631 особу, в тому числі 1911 партійних, 3484 радянських працівників[8].

У грудні 1943 р. ЦК ВКП(б) відрядив до України зі східних областей Союзу 20 074 керівних працівників, а всього за роки війни – майже 48 тис.[9]

Певну підготовчу роботу щодо виявлення й обліку керівних кадрів, а надалі – формування місцевих органів влади виконали обкоми КП(б)У, які тимчасово перебували у східних районах СРСР. Шляхом листування з обкомами тилових областей, а також безпосередніх контактів з ними через інструкторів, працівників інших організацій встановлювалися адреси евакуйованих кадрів та їхні посади з тим, щоб після визволення районів України відразу використати їх на керівній роботі. Наприклад, Вінницький обком КП(б)У вже з вересня 1943 р. розпочав облік номенклатурних працівників області, які перебували в евакуації і Червоній армії, підтримуючи з ними систематичний зв'язок. Було взято на облік 1256 номенклатурних кадрів обкому, ЦК КП(б)У і ЦК ВКП(б). На червень 1944 р. за викликами на Вінниччину прибуло 1100 осіб, у тому числі 288 партійних і 715 радянських працівників[10].

Для наближення центральних керівних органів республіки до районів, звільнених частинами Червоної армії, частина апарату ЦК КП(б)У і Раднарком УРСР, деякі республіканські установи вже наприкінці січня 1943 р. прибули у визволені райони Ворошиловградської області. У вересні ЦК КП(б)У, Президія Верховної Ради і РНК УРСР, наркомати та інші республіканські організації виїхали до Харкова, а наприкінці січня 1944 р. – в Київ.

Основною організаційною формою концентрації керівних кадрів для областей, що звільнилися, стали оперативні групи. Вже в жовтні 1942 р. у підпорядкуванні військових рад Воронезького, Південно-Західного, Донського, Південного і Сталінградського фронтів перебували оперативні групи в кількості 60-100 осіб. До складу груп були включені члени ЦК і ревізійної комісії КП(б)У, наркоми та їхні заступники, секретарі та завідуючі відділами обкомів, міськкомів, райкомів КП(б)У, голови та їхні заступники обласних, міських і районних виконкомів рад, відповідальні працівники управлінь і відділів республіканських і обласних організацій, господарські керівники, спеціалісти народного господарства. Групами керували уповноважені ЦК КП(б) України, секретарі обкомів партії або голови облвиконкомів, які наділялися широкими повноваженнями. До визволення пункту призначення оперативні групи працювали в політорганах діючої армії. На ці групи покладалося проведення першочергових заходів відновлення, партійних і радянських органів, охорона державних установ, промислових об'єктів, підбір тимчасових керівників підприємств, облік робочої сили і спеціалістів, відновлення роботи таких життєзабезпечувальних підприємств, як хлібопекарні, млини, їдальні, лазні, водокачки, електростанції і т.д.

Оперативні групи систематично поповнювалися кадрами, відкликаними зі Сходу, демобілізованими за рознарядками ЦК ВКП(б) із Червоної армії, а також партизанами і підпільниками. З їхнього контингенту заздалегідь формувалися обкоми партії, облвиконкоми, комплектувалися штати окремих республіканських наркоматів, обласних установ. Вже сформовані обкоми партії і облвиконкоми практикували створення ще у прифронтовій смузі міськкомів і райкомів партії, міських і районних виконкомів рад, але частіше вони готували оперативні групи уповноважених обкомів партії й облвиконкомів, які разом із військовими частинами входили у звільнені населені пункти. Відразу у визволених містах, райцентрах, селах, селищах відновлювалася дія Конституцій СРСР та УРСР і чинність радянського законодавства.

Під час відновлення органів місцевої влади на Правобережжі враховувався досвід відродження радянського ладу у звільнених областях Лівобережної України. З метою наближення керівних кадрів, призначених для областей, з яких відступав ворог, ЦК КП(б)У і РНК УРСР відряджали групи партійно-радянських працівників у вже визволені райони. Це були оперативні групи в 20-50 осіб на чолі з уповноваженими ЦК КП(б)У – секретарями обкомів партії і головами облвиконкомів (або одним з них), яких використовували на партійно-радянській і господарській роботі в звільнених областях, і таким чином вони мали можливість набувати необхідний досвід роботи в нових умовах. В свої області вони входили разом з Червоною армією[11]. Так, комуністи Львівщини – обласні і районні партійно-радянські працівники – до звільнення своєї області працювали на господарсько-політичній роботі в прифронтових районах Ровенської, Волинської та Тернопільської областей.

У ході стрімкого наступу радянських військ та активізації дій партизан виникали ситуації, коли місцеві органи влади необхідно було відновлювати ще до прибуття оперативних груп. Тоді функції їх відродження перебирали на себе відповідно партизанські загони й військові частини. В ряді районів, де діяли партизани, районні і сільські ради та їхні виконкоми, розпочали свою легальну роботу ще напередодні приходу радянських військ[12]. Політвідділи й політуправління всіх армій і фронтів, які діяли на території України, у разі потреби також займалися відновленням радянських порядків у щойно звільнених районах. Так, тільки політвідділом 33-го стрілецького корпусу Південно-Західного фронту в липні-серпні 1943 р. були відроджені органи радянської влади в 44 населених пунктах Сталінської області[13]. Політпрацівники однієї з армій 4-го Українського фронту впродовж вересня-жовтня 1943 р. відновили на Донбасі і Півдні України діяльність органів радянської влади в понад 200 населених пунктах, а також роботу майже 400 правлінь колгоспів[14].

Укомплектування управлінськими кадрами визволених областей проходило з великими труднощами. Це зумовлювалося «неквапливістю» окремих чинників, які займалися питаннями відрядження, затримкою працівників місцевими органами влади тилових районів, а також труднощами в дорозі до нового місця роботи. Тому вкрай потрібні керівники прибували в Україну нерідко через кілька місяців після прийняття рішення про їхнє направлення[15]. Водночас деякі обкоми партії, облвиконкоми повільно займалися відновленням міськкомів та райкомів КП(б)У, органів радянської влади в районах. Такого роду недоліки були відмічені в роботі Дніпропетровської, Харківської, Сталінської, Київської та інших обласних рад[16].

На щойно звільненій території республіки спостерігалося різке скорочення кількості депутатів рад і працівників, які мали досвід роботи в державному апараті. Істотних змін зазнав депутатський склад Верховної Ради УРСР. На 1 травня 1945 р. з 400 депутатів Верховної Ради в межах республіки перебувало 289 осіб, або 72% довоєнного складу[17]. Значно зменшився й апарат Президії Верховної Ради Української РСР. На початку 1942 р. він налічував лише 16 осіб, а кількісно його штат вдалося майже повністю відновити тільки наприкінці війни. У зв'язку з обставинами воєнного часу згідно з рішеннями ЦК КП(б)У та указами Президії Верховної Ради УРСР було відкладено вибори до Верховної Ради УРСР і продовжено строк повноважень Верховної Ради УРСР першого скликання, а також до обласних, районних, міських, сільських та селищних рад депутатів трудящих УРСР і продовжено термін їх повноваження[18].

5 лютого 1944 р. перший секретар ЦК КП(б)У М.Хрущов був затверджений Головою Раднаркому УРСР. 1-4 березня 1944 р. в Києві відбулася VI сесія Верховної Ради Української РСР першого скликання, на якій вона було ухвалено закон про державний бюджет на 1944 р. по 9 звільнених областях і місту Києву. В обговоренні питань порядку денного сесії взяли участь 12 депутатів Верховної Ради Української РСР, 6 народних комісарів УРСР і керівники інших державних органів республіки. Були окреслені першочергові завдання з відбудови економіки і закладів соціокультурної сфери вже в ході війни.

Відповідно до законів, затверджених X сесією Верховної Ради СРСР, VI сесія ухвалила закони про утворення союзно-республіканських народних комісаріатів оборони та закордонних справ УРСР і внесла відповідні зміни до Конституції республіки[19]. Проте створення вказаних наркоматів визначалося зовнішньополітичними міркуваннями

союзного керівництва, а тому з остаточним вирішенням питання про вступ України в ООН робота наркомату закордонних справ стала майже фікцією, а наркомат оборони УРСР фактично припинив своє існування[20].

28 червня 1945 р. зібралася VII сесія Верховної Ради УРСР, яка затвердила державний бюджет України на 1945 р. Рішення сесії зобов'язували органи радянської влади, активно включитися у виконання завдань з розвитку економіки й культури вже в умовах мирного життя[21].

У 1944–1945 рр. завершився процес об'єднання всіх українських земель. 26 листопада 1944 р. в Мукачеві відбувся з'їзд народних комітетів Закарпатської України, який ухвалив Маніфест про об'єднання Закарпатської України з радянською Україною і включення її до складу Української РСР. На з'їзді було обрано Народну Раду, яка стала єдиним центральним органом державної влади в Закарпатській Україні. Відразу розпочалося формування місцевих органів державної влади й державного управління[22].

Уже під час війни уряд України взяв участь у вирішенні важливих питань міжнародного характеру. 9 вересня 1944 р. Українська РСР підписала угоду з Польщею про евакуацію українського населення з території Польщі та польських громадян з території УРСР[23].

У квітні 1945 р. уряд Української РСР звернувся із заявою до Конференції в Сан-Франциско про своє бажання ввійти до міжнародної організації безпеки як член-засновник і взяти участь у роботі конференції. Україна, як і Білорусія, була запрошена до участі в Конференції[24].

Звичайно, всі ці кроки відповідні республіканські структури робили за ініціативи та під контролем союзного керівництва, що слугує одним зі свідчень квазідержавності союзних республік.

З метою забезпечення оперативного керівництва комплексом питань з економічного відродження України і налагодження нормального життя на звільненій території сталися зміни в апараті державного управління УРСР. Трансформації в системі вищих органів державного управління йшли, по-перше, по лінії створення нових наркоматів, управлінь, зумовлених потребами відбудовного періоду і, по-друге, по лінії ліквідації надзвичайних і спеціальних органів радянської влади, створених у воєнні часи.

У цей час особливо гостро стояло питання житлового будівництва. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10 серпня 1943 р. створено республіканський наркомат житлово-цивільного будівництва, на який покладалося проектування і спорудження житлового і пов'язаного з ним комунального і культурно-житлового будівництва, заводів будівельних матеріалів, а також організація на них виробничого процесу для забезпечення масового будівництва. Постановою Раднаркому УРСР від 15 грудня 1943 р. утворювалося Управління в справах архітектури при РНК УРСР, а в квітні 1945 р. – Управління в справах сільського і колгоспного будівництва[25].

З вигнанням нацистських загарбників ЦК ВКП(б), а отже, і ЦК КП(б)У надавали великого значення ідейно-виховній роботі серед населення, яке під час війни перебувало під впливом чужої ідеології. Для посилення контролю за культурно-освітньою і видавничою справами в Україні відповідними указами Президії Верховної Ради УРСР у вересні 1943 р. при Раднаркомі УРСР були створені Управління в справах поліграфії

і видавництв, у січні 1945 р. – Управління в справах кінематографії, Комітет в справах мистецтв, у лютому 1945 р. – Комітет у справах культурно-освітніх установ на правах республіканського наркомату з відповідними управліннями й відділами на місцях[26].

Для поліпшення державного керівництва вищою і середньою спеціальною освітою в республіці в умовах війни Президія Верховної Ради УРСР від 5 липня 1944 р. організувала Управління в справах вищої школи при Раднаркомі УРСР.

До органів, поява яких зумовлювалася воєнним часом, належали створені згідно з постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 22 січня 1944 р. при РНК УРСР управління, а при виконкомах районних, міських та обласних рад – відділи державного забезпечення, побутового і трудового влаштування сімей військовослужбовців та інвалідів війни. Для оперативного керівництва справою влаштування дітей-сиріт при РНК УРСР і облвиконкомах були організовані надзвичайні комісії.

У центрі уваги Раднаркому УРСР, наркоматів і центральних відомств республіки стояло відродження паливної, енергетичної та металургійної бази України. Відбудова найважливіших об'єктів цих галузей промисловості була необхідною передумовою для налагодження виробництва продукції для фронту й подальшого промислового розвитку всього СРСР. Союзний уряд асигнував кошти передусім на відбудову промислових об'єктів Донбасу, Криворізького залізорудного та Нікопольського марганцевого басейнів, металургії Придніпров'я, що мали першочергове значення для союзної економіки.

Початковий етап відбудови характеризувався короткотерміновими (до 6 місяців) воєнно-господарськими планами щодо окремих економічних районів, окремих підприємств, часу введення об'єктів в дію тощо. Так, постанови ДКО – від 22 лютого 1943 р., 26 жовтня 1943 р., 18 липня 1944 р., 13 квітня 1945 р. – передбачали широку програму форсованих робіт з відбудови вугільної промисловості Донбасу[27]. Постанови Раднаркому УРСР і ЦК КП(б)У від 15 лютого 1943 р. і 15 серпня 1944 р. накреслили вже конкретні заходи з відродження кам'яновугільної промисловості Донбасу[28].

Низка рішень РНК УРСР і ЦК КП(б)У відповідно до постанови ДКО містила широку програму відбудовних робіт у машинобудівній промисловості. Керівництво країни зосередило особливу увагу на відродженні об'єктів союзного підпорядкування, насамперед Новокраматорського і Старокраматорського заводів важкого машинобудування.

Для реалізації цих директив у визволені райони України відряджалися уповноважені ДКО, ЦК ВКП(б), РНК СРСР і Держплану СРСР. До їхніх обов'язків входила підготовка разом із республіканськими органами влади та представниками галузевих наркоматів планів з відбудови та координації діяльності всіх причетних до неї організацій. За «правильністю» роботи уповноважених у свою чергу наглядало Головне економічне управління, створене у складі НКВС СРСР ще 4 вересня 1939 р.[29]

Низка постанов РНК УРСР і ЦК КП(б)У передбачала форсовану відбудову енергетичного господарства, залізничного транспорту і підприємств зв'язку. Були вжиті заходи з відбудови промисловості, що виробляла предмети споживання, накреслені масштабні плани з відродження зруйнованого сільського господарства.

Увага приділялася відбудові і розвитку господарства західних областей України. Постанова ЦК КП(б)У і РНК УРСР від 7 травня 1945 р. «Про заходи по відбудові і дальшому розвитку господарства у Львівській, Станіславській, Дрогобицькій, Тернопіль-

ській, Ровенській, Волинській і Чернівецькій областях УРСР на 1945 рік» накреслила конкретну програму розвитку економіки та культури західноукраїнського регіону.

Конкретні заходи з підвищення культурного рівня населення західних областей передбачала постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 4 грудня 1944 р. «Про заходи по ліквідації неписьменності і малописьменності серед дорослого населення в західних областях УРСР»[30].

У той період, коли війна ще продовжувалася, діяльність центральних і місцевих органів державної влади й управління республіки проходила в тісному контакті з надзвичайними та військовими органами при безумовному пріоритеті останніх. Уповноважені ДКО працювали при РНК УРСР, установах і підприємствах. За потреби воєнний стан запроваджувався в будь-який час не лише в окремих місцевостях, а й в окремих галузях економіки. У квітні-травні 1943 р., коли на радянсько-німецькому фронті відбувалися активні наступальні операції радянських військ, воєнний стан було введено на залізничному, морському, річковому транспорті, а дещо пізніше і в цивільній авіації[31].

2 листопада 1942 р. указом Президії Верховної Ради СРСР створено Надзвичайну державну комісію (НДК) зі встановлення і розслідування злодіянь німецько-фашистських загарбників та їхніх спільників і шкоди, яку вони заподіяли державі та окремим громадянам. В Україні формувалися республіканська, обласні, міські та районні комісії сприяння роботі НДК. Місцеві органи державної влади зобов'язувалися надавати Комісії всебічну допомогу в її роботі. Такі комісії були організовані в більшості партизанських загонів і з'єднань. Через те, що територія України зазнала тотального спустошення, а жертвами німецьких нацистів стали мільйони людей, діяльність Комісії набула широкого резонансу. Понад 7 млн робітників, колгоспників, діячів науки й культури взяли участь у складанні актів про злочини окупантів, заподіяні ними збитки[32].

Як надзвичайні органи у визволених районах України діяли певний час військові трибунали. Відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР від 19 квітня 1943 р. вони провели відкриті судові процеси (в Краснодоні, серпень 1943; Харкові, 15-18 грудня 1943 р.) над німецькими злочинцями та їхніми пособниками, звинуваченими у насильствах, катуваннях, масових вбивствах мирних жителів і військовополонених[33].

Після завершення війни почалася ліквідація надзвичайних органів влади та управління. 4 вересня 1945 р. припинив своє існування Державний комітет оборони СРСР і його органи на місцях. Уряд України став здійснювати функції відповідно до своєї компетенції. Всі ланки місцевих рад (окружні, обласні, міські, районні, селищні і сільські) відновили порядок діяльності та компетенцію.

За час війни значно скоротився депутатський склад міських рад. Значна частина депутатів перебувала в діючій армії та партизанських загонах, частина – евакуювалась у тилові райони Радянського Союзу, багато депутатів загинуло на фронті і внаслідок терору окупантів. Загалом по республіці з різних причин вибуло понад 60% депутатів місцевих рад, а в західних областях – понад 80%[34]. Отже, у щойно визволених районах України більшість місцевих рад мала лише кілька депутатів, а у багатьох сільських радах взагалі не залишилося жодного депутата. Навіть на середину 1945 р. в обласних радах депутати становили близько 50%, у міських і районних – 20–28%, селищних і

сільських – близько 40% від загальної кількості обраних[35]. Подібна картина спостерігалась в місцевих радах західних областей. За неповними даними, на 1 січня 1945 р. в Ровенській, Дрогобицькій, Львівській, Тернопільській областях в облрадах працювало 52% довоєнного складу депутатів, у міських радах обласного підпорядкування – 30, у райрадах (сільських) – 27, у сільрадах – 41,5, селищних – 42,2%[36].

В умовах воєнного часу при відновленні місцевих рад, які не мали необхідного кількісного складу, дотримуватися всіх конституційних вимог було неможливо. Тому конституційні форми, стиль і методи роботи державних органів влади змінювалися залежно від конкретних обставин. ЦК КП(б)У постановою від 1 квітня 1944 р. «Про керівні органи місцевих рад депутатів трудящих» встановив такий порядок відродження органів радянської влади: там, де залишилися депутати обласної, міської, районної, селищної і сільської рад, за рахунок їх відновлювалися керівні органи відповідних рад. Там, де вони були відсутні або з різних причин не могли бути введені в керівні органи рад, необхідно було поновити або заново організувати склад рад за рахунок місцевого партійного і радянського активу. Персональний склад виконкомів рад затверджувався відповідними партійними і радянськими органами[37].

По-новому вирішувалося питання про кворум сесій місцевих рад депутатів трудящих і засідань виконкомів. Засідання вважалися правочинними, якщо на них були присутні 2/3 складу депутатів чи членів виконкому, наявних на момент скликання сесії чи виконкому ради[38]. Проте до кінця війни порушувалася періодичність скликання сесій місцевих рад, а в деяких радах сесії взагалі проводилися час від часу.

Особливістю організаційної діяльності місцевих рад на визволеній території стало посилення їхніх адміністративно-розпорядчих функцій. Посилення сфери діяльності виконавчо-розпорядчих органів відбулося за рахунок звуження роботи самих рад. Це зумовлювалося тим, що, по-перше, часто були відсутніми реальні можливості для регулярного скликання сесій і, по-друге, необхідністю оперативного розв'язання термінових в умовах воєнного часу завдань. Через звуження сфери сесійної роботи рад багато питань, які в мирний час виносилися і вирішувалися на сесіях, тепер розглядалися їхніми виконкомами. Збереглася тенденція централізації управління. В роботі виконкомів переважали адміністративні методи: видання одноособових розпоряджень замість колегіального вирішення питань. Їхні відділи і управління також працювали переважно методами наказів і розпоряджень.

Зазнали певних змін і організаційні форми роботи виконавчих комітетів. Засідання виконкомів скликалися досить нерегулярно і проводилися вузьким складом. Широко практикувалося вирішення питань методом опитування.

Набула поширення тенденція, коли виконавчі комітети поповнювали склад підлеглих їм виконкомів шляхом кооптації. Наприклад, у складі виконкомів сільрад західноукраїнського регіону налічувалося 72,7% кооптованих членів[39]. Часто траплялося так, що члени виконкому не обиралися на сесіях рад, а кооптувалися за рішенням самого виконкому. І в першому, і в другому випадках до складу виконкомів інкорпорувалися навіть особи, які не були депутатами. За таких умов більшість голів виконавчих комітетів місцевих рад не була депутатами. Так, у Харківській області вперше було обрано головами райвиконкомів близько 50%, міськвиконкомів – 100%, міських райвиконкомів – 70%, сільських рад – 60%[40]. Усього по Україні з 11 030 голів сільських рад 8370 осіб, або 75% від загальної кількості, виконували ці функції вперше[41].

Звісно, у новопризначених радянських працівників були відсутні елементарні знання з питань радянського будівництва, що не могло не позначитися на змісті, стислі та практичних результатах їхньої роботі.

З перших днів діяльності місцевих органів державної влади насамперед відновлювалися управління й відділи, функції яких були пов'язані з нормалізацією життя на місцях: налагодження постачання населення продовольством, одягом, розгортання торгівлі предметами широкого вжитку, відновлення мережі медичного обслуговування, організація відбудови житла, комунальних закладів, засобів зв'язку і транспорту, підприємств побутового призначення.

Відбулися зміни у структурі апарату виконкомів деяких ланок місцевих рад. При виконкомах відновлювалися чи створювалися спеціальні відділи, управління та комісії для вирішення питань, пов'язаних з воєнним часом. Так, при виконкомах рад з'явилися відділи державного забезпечення, побутового і трудового влаштування сімей військовослужбовців та інвалідів війни. Збільшувалася кількість заступників голови обласного виконавчого комітету з таких галузей управління, як державне забезпечення і побутове влаштування сімей військовослужбовців, бюро з обліку та розподілу робочої сили, карткові бюро, відділи з культурно-просвітницької роботи та ін. Пізніше багато створених при виконкомах місцевих рад підрозділів були розформовані.

Зусилля місцевих рад у цей період спрямовувалися на вирішення питань воєнного характеру. Депутати, працівники й актив рад налагоджували ремонт воєнної техніки, заготівлю палива і сільськогосподарських продуктів, організовували відбудовні шляхові роботи, розміщення госпіталів, лагодження та прання одягу для бійців і командирів, допомагали розквартировувати бійців тощо.

У радах, де через нечисленність депутатів скликання сесій було неможливим, виконкоми практикували проведення зборів громадян, на яких обговорювалися найважливіші питання місцевого життя. Нерідко активісти й самі ініціювали різного роду заходи з невідкладних проблем господарського, військового, соціально-культурного характеру. Ухвалюючи те чи інше рішення, збори часто висували на допомогу виконкому ради виконавців даного рішення з-поміж учасників зборів. Така форма зв'язку з населенням дозволяла радам виявити потреби, запити місцевих жителів і оперативно на них реагувати.

Із загальним зменшенням кількості депутатів значно скоротилась і кількість членів постійних комісій місцевих рад. Від наявності депутатів залежала й кількість постійних комісій, що була неоднаковою не тільки в різних ланках рад, а й в одній і тій же ланці. В сільських радах у середньому налічувалося 4-6 комісій, у районних – 6-8, у міських і обласних радах – від 8 до 12[42]. Найпоширенішими в той період постійними комісіями в усіх ланках місцевих рад були: фінансово-бюджетна, промислова, сільськогосподарська (в сільських місцевостях), комунального господарства і благоустрою, народної освіти, торгівлі і кооперації, соціального забезпечення, транспорту і зв'язку, соціалістичної законності і охорони громадського порядку та деякі інші. Воєнний час викликав до життя створення нових постійних комісій – таких, наприклад, як державного забезпечення і побутового влаштування сімей військовослужбовців, інвалідів війни та дітей-сиріт. Усього в республіці на кінець війни при виконкомах рад функціонувало майже 100 тис. постійних комісій, які об'єднували близько 564 тис. депутатів і активістів, у тому числі 171 тис. жінок[43].

В умовах, коли відбулося посилення сфери діяльності виконавчо-розпорядчих органів, постійні комісії здебільшого працювали під керівництвом виконкомів, виконували їхні доручення і рекомендації. Нерідко постійні комісії через відсутність депутатів взагалі згортали свою роботу і перетворювалися фактично у допоміжні органи виконкомів і навіть відповідних їх відділів. В тих радах, де постійні комісії все ж функціонували, їхня діяльність здійснювалась більш вузькою за своїм складом групою – частіше його голови і секретаря, рідше – бюро постійної комісії. Засідання комісій проводилися зрідка, а отже, посилилися розпорядчі дії їхнього керівництва.

Через вибуття багатьох депутатів зі своїх виборчих округів велике значення мало широке залучення в постійні комісії радянського активу. За ініціативи населення міст і сіл при місцевих радах повсюдно створювалися вуличні і квартальні комітети, добровільні бригади, різного роду громадські комісії (зі збору подарунків солдатам та офіцерам армії і флоту, санітарно-побутові, по боротьбі з дитячою безпритульністю і т.д.). З допомогою цих самодіяльних організацій населення до виконання завдань, які покладалися на місцеві ради, залучалися сотні тисяч людей. Це дозволило у визначені партійно-радянським керівництвом терміни в основному вирішити завдання, що мали сприяти нормалізації життя у звільнених районах, відбудові зруйнованого господарства.

Відновлення місцевих рад депутатів трудящих на всій території України завершилося наприкінці 1944 р. На кінець 1945 р. функціонувало 25 виконкомів обласних, 179 міських, 82 районно-міських, 743 районних, 13 окружних, 16 285 сільських, 463 селищних ради, а всього 17 635 місцевих рад депутатів трудящих[44]. Це дало можливість порівняно швидко включити людський та економічний потенціал республіки в процес відродження соціально-господарської сфери, конверсію ВПК.

2. Кадрова політика комуністичної партії

Відродження районів, що потерпіли від війни, – це складний, багатосторонній процес, який охоплював комплекс заходів найрізноманітнішого характеру. Організаційні, економічні, соціально-політичні, науково-технічні проблеми – це ті питання, якими, згідно з постановами й директивами ДКО, ЦК ВКП(б), РНК СРСР, мали відразу й одночасно займатися місцеві партійні та радянські органи у визволених районах. Проте найважливішим завданням, від виконання якого великою мірою залежав повний і остаточний розгром ворога, стала відбудова зруйнованої війною економіки. Через це практична діяльність республіканської партійної організації спрямовувалася насамперед на вирішення комплексу організаційно-господарських проблем.

Форсована відбудова економіки, ліквідація наслідків окупації і нормалізація життя населення вимагали активної участі у вирішенні нових, надзвичайно складних питань місцевих рад та їхніх виконавчих органів. Рівень організаторського хисту та виконавської дисципліни у значної частини працівників виконавчих комітетів, відділів і управлінь місцевих рад не забезпечував виконання завдань, що на них покладалися. Місцеві органи державної влади недостатньо приділяли уваги листам, запитам людей,

своєчасно не реагували на їхні скарги. У більшості регіонів була занедбана робота з побутового обслуговування населення, налагодження шкільної справи, відновлення соціально-культурних закладів. В центрі уваги місцевих рад все ще не стояли проблеми відновлення і розвитку житлово-комунального господарства. Існували суттєві недоліки в справі працевлаштування інвалідів війни.

Аби забезпечити виконання місцевими радами своїх обов'язків, ЦК КП(б)У зажадав від партійних організацій зосередитися на збільшенні прошарку комуністів у органах радянської влади, створенні та зміцненні в них партійних груп. В першу чергу парторгани мали приділити увагу роботі з добору та розстановки комуністів на основні посади державного апарату всіх ланок.

Проте в роботі з кадрами в той період були допущені суттєві недоліки[45]. Причини такого стану справ криються в діяльності тих інстанцій, від яких безпосередньо залежали добір і розстановка керівників на всіх щаблях управлінської піраміди. Йдеться насамперед про відділи кадрів партійних комітетів, що монопольно займалися добором керівних кадрів до апарату органів державної влади, господарських і громадських організацій.

Необхідною передумовою заповнення керівної посади вважалося наявність партквитка у майбутнього претендента. Однак комуністів гостро бракувало через нечисленність партійної організації України. Саме з цієї причини у визволених районах республіки апарати партійних і радянських органів поповнювалися щонайперше за рахунок комуністів, які брали участь у підпіллі, партизанських формуваннях. Наприклад, у Сумській області члени підпільного обкому КП(б)У увійшли до складу Сумського обласного комітету партії та облвиконкому. В 9 районах області розпочали роботу райкоми партії, які діяли в тилу ворога. В Чернігівській області вийшли з підпілля і включилися в роботу обком і 8 райкомів партії. Члени підпільного Чернігівського обкому партії і Чернігівсько-Волинського з'єднання склали основу партійних і радянських кадрів для створеної в 1944 р. Херсонської області[46]. Подібна картина спостерігалася й в інших областях. За рік, починаючи з жовтня 1943 р., на керівну партійну й радянську роботу були надіслані колишніх 2200 партизанів[47].

Кадрове наповнення партійних, радянських і господарських організацій відбувалося також за рахунок воїнів, демобілізованих з лав Червоної армії. У 1945 р. в Україну після демобілізації прибуло 120 252 комуніста[48]. Проходила й реевакуація керівників, спеціалістів, робітників, щоправда, в незначних обсягах. Навіть у 1945 р. в Україну повернулися зі східних районів тільки 22 328 осіб[49]. Вони поповнювали партійні лави, слугували резервом для висунення їх в управлінські структури. У 1943–1945 рр. до ВКП(б) було заново прийнято понад 37 тис. осіб[50].

З початком визволення України республіканська партійна організація почала чисельно зростати швидшими темпами, ніж ВКП(б) в цілому. Це було головною ознакою її роботи. Так, на липень 1943 р. у звільнених районах працювало 2750 комуністів, на червень 1944 р. компартія України налічувала 97 902 комуністи, на грудень 1944 р. – 149 920, на січень 1945 р. 164 743, на липень 1945 р. – близько 200 тис. комуністів. Тільки впродовж 1945 р. партійна організація України зросла майже вдвічі порівняно з 1944 р. І якщо на початку війни в КП(б)У налічувалося 33 275 первинних парторганізацій, в яких на обліку перебувало 564 536 членів, то на 1 січня 1946 р. – 20 413

первинних парторганізацій, 910 кандидатських груп і 251 партійно-комсомольська група. Вони об'єднували 320 307 комуністів (56,7% довоєнної чисельності)[51].

Наведені дані зростання лав КП(б)У все ж не відтворюють об'єктивної картини становища з управлінськими кадрами у той період: їх все ще гостро бракувало. Так, на початок 1944 р. обкоми партії були укомплектовані керівними кадрами тільки на 60%, а райкоми на – 40%. На червень 1944 р. у шести областях України були вакантними 10% посад секретарів обкомів партії, 30% посад завідуючих відділами обкомів і райкомів партії, 58,8% посад інструкторів обкомів і райкомів партії[52]. На 1 січня 1945 р. склад виконкомів місцевих рад був укомплектований на 80,1%, депутати – члени виконкомів становили понад 50%[53].

Результати виборів партійних органів, проведених в республіці взимку 1944–1945 рр., зафіксували недостатній рівень професійної кваліфікації партійної номенклатури. Так, 32,1% усього складу секретарів партійних організацій були висунуті на керівну роботу вперше. 30,6% секретарів райкомів і міськкомів партії також було обрано вперше, а 50,4% їхнього складу вперше очолили керівні органи. На час виборів у складі КП(б)У налічувалося 60% комуністів, котрі вступили у ВКП(б) у роки війни, а отже, не мали досвіду партійної і радянської роботи, а про спеціальну освіту годі й казати. До керівництва первинними партійними організаціями також приступили комуністи з невеликим партійним стажем і практичним досвідом. Із загальної кількості секретарів первинних парторганізацій 32,8% вступили до лав ВКП(б) у роки війни, 67% працювали на цій посаді менше року[54].

Істотно змінився соціальний склад КП(б)У. Зменшилася кількість робітників і селян, натомість збільшилась частка службовців. На січень 1946 р. вони відповідно становили: 33,2, 15,9 і 50,9%[55]. Тобто найбільшу активність, вступаючи в партію, виявили працівники сфери управління. Для них партійний квиток відкривав нові можливості просування по службі, зміну соціального статусу.

Цікавими є дані про наявність вищої освіти серед компартійних і радянських управлінців. Так, у 1946 р. вищу освіту мали: секретарі обкомів партії – 47%, завідуючі відділами ОК партії – 46,7%, секретарі МК і РК партії – 14,3%, голови міськ- і райвиконкомів – 10,1%[56].

Отже, відповідальні посади в республіці обійняли переважно комуністи без необхідних атрибутів управлінця, що певною мірою було зумовлено об'єктивними причинами. У період вигнання з України нацистських окупантів, коли в стислі терміни й у широких масштабах комплектувалися партійні, радянські органи, господарські, комсомольські й профспілкові організації, не завжди була можливість ознайомитися з діловими якостями працівника, якого висували на керівну посаду. Водночас найбільш компетентні, досвідчені керівники в умовах війни, що тривала, перших повоєнних місяців досі перебували в евакуації, інші – в лавах діючої армії, партизанських формуваннях. І лише невелика частка керівників старого складу працювала в республіці. В подальшому ці чинники ще довго слугуватимуть для партійних функціонерів виправданням їхніх серйозних прорахунків у кадровій роботі.

З середини 1944 р. відбудовні процеси в радянській економіці зумовили певну черговість завдань у роботі партійних комітетів з керівними кадрами. Це пояснювалося гострою потребою в управлінських кадрах, насамперед партійних, радянських і господарських для щойно визволених від німецьких окупантів районів та областей

України. На порядок денний постали такі питання, як створення резерву керівників, вивчення їх на практичній роботі та висунення на керівні посади різних рівнів; своєчасне затвердження працівників на номенклатурних посадах. Проте на цьому етапі роботи з кадрами мали місце викривлення з довготривалими наслідками.

У зв'язку з цим привертає увагу робота відділів кадрів передусім партійних, а також радянських і відомчих організацій. Їхня звітна документація засвідчила, що головним недоліком в якісних характеристиках працівників відділів кадрів було те, що вони, по суті, не мали практичного досвіду на тій ділянці роботи, якою займалися або керували[57].

У 1943–1945 рр. керівні посади партійних, державних і господарських органів, інших відомств комплектувалися переважно за рахунок комуністів сталінського набору. Вони й вирішували весь блок питань формування управлінських кадрів в Україні. Здебільшого засобами, якими вони послугувалися в царині своєї діяльності, стали адміністративний примус у сталінській інтерпретації і лакування дійсності.

Необізнаність з кадровою роботою, нерозуміння її важливості, доцільності у поєднанні з безініціативністю, а нерідко і з безвідповідальністю, призводили до того, що секретарі по кадрах займалися чим завгодно, а повсякденну роботу з керівними кадрами – вивчення їх, вчасне призначення на більш відповідальні посади управлінців, котрі цього заслуговували, раціональна розстановка відповідальних працівників, своєчасне затвердження їх на бюро, створення резерву керівників тощо – проводили або на власний розсуд, а скоріше, пускали на самоплив[58].

Працівники відділів кадрів партійних комітетів не мали достатніх ділових контактів з галузевими відділами парторганів у питаннях добору, висунення кадрів, їхньої підготовки. Більше того, не було тісного співробітництва в кадрових питаннях навіть між партійними комітетами різних рівнів. Зберігалася слабка узгодженість, дублювання у роботі відділів кадрів партійних органів, з одного боку, та наркоматів, відомств, господарських організацій, підприємств – з другого. Це, безперечно, негативно впливало на вирішення всього комплексу проблем, пов'язаних з керівними кадрами. Результатом такого підходу до роботи з ними були численні факти, коли на відповідальну посаду висувалися працівники без урахування їхнього досвіду, фахової підготовки, ділових якостей, виробничих навиків.

Професійна безпорадність більшості працівників відділів кадрів залишалася постійним предметом обговорення у вищих партійних інстанціях протягом ще довгих повоєнних років. Так, Управління кадрів ЦК КП(б)У, аналізуючи роботу підпорядкованих йому підрозділів партійних та відомчих організацій за 1947 р., змушене було констатувати: «Склад працівників відділів кадрів в партійних і відомчих органах, а також в самому управлінні кадрів ЦК КП(б)У потребує значного зміцнення за рахунок добору на керівну роботу людей, які мають великий досвід керівної роботи, знають досконало роботу низових ланок партійного, радянського і державного апарату з тим, щоб правильно, без серйозних помилок визначати ділові і політичні якості кадрів, яких добирають і висувають на керівні посади»[59]. Однак, як засвідчила дійсність, вказівки відповідальних працівників апарату ЦК КП(б)У місцевим парткомітетам у більшості випадків перетворювалися лише на добрі наміри.

У рішеннях ЦК ВКП(б) з кадрових питань великого значення надавалося створенню резерву управлінських кадрів. Його наявність давала змогу за потреби за-

повнити вакантні керівні посади вже перевіреними на практичній роботі людьми, замінити тих, котрі не відповідали призначенню. Однак парадокс полягав у тому, що керівників, які б дійсно володіли необхідними діловими, організаторськими якостями, адміністративно-командна система не потребувала. Цінувалися особиста відданість, поступливість, слухняність і, не в останню чергу, близьке знайомство з тим, хто висував дану кандидатуру. Відсутність «ділових ознак» керівника компенсувалася його «гарною» анкетою, пробивною силою, умінням попри все втілювали в життя «генеральну лінію партії». Систему влаштовували призначенці, котрі робили лише те, що бажало начальство, яке санкціонувало їхнє призначення, а отже, могло і відмінити його. Безвідмовно спрацьовувала теза сталінських часів – «у нас незамінних людей немає».

Результати перевірок роботи регіональних партійних органів визначав один чинник: показники з виконання директивних завдань. Якщо вони були «в порядку», то це для висновків мало вирішальне значення. Навіть різко негативні риси керівника – аморальна поведінка, грубість, «голе» адміністрування тощо – до уваги не бралися. Не дивно, що більшість обкомів, міськкомів та райкомів партії резерву не мали[60]. Тому стихійність у висуванні кандидатур на керівні посади була домінуючою в їхній роботі. Відсутність резерву кадрів зумовлювала наявність упродовж тривалого часу великої кількості вакантних посад у владних структурах. Щоправда, у разі гострої потреби, особливо коли йшлося про виробничу сферу, керівниками призначали досвідчених, компетентних фахівців, інколи навіть всупереч їхнім анкетним даним.

У 1943–1945 рр. у кадровій роботі партійних комітетів значного поширення набула тенденція всілякого зволікання з затвердженням партійними інстанціями працівників, які займали керівні посади. Своєчасно не затверджувалися навіть номенклатурні кадри ЦК КП(б)У, ЦК ВКП(б)[61]. Наприклад, на 1 листопада 1944 р. з 1922 посад номенклатури ЦК ВКП(б) і ЦК КП(б)У Харківського обкому КП(б)У на бюро було затверджено лише 343 особи[62]. Це питання вважалося серйозним політичним заходом, який в умовах сталінського режиму уособлював політичну довіру до того чи іншого керівника. Отже, недостатній практичний досвід управлінської роботи, а то й відсутність його у більшості керівних працівників у поєднанні з настроями непевності, зумовленими несвоєчасним затвердженням їх на посадах, породжували в них боязкість у роботі, прагнення максимально використати своє службове становище для поліпшення матеріальної сторони свого буття, що, природно, вело до зловживань.

Аби зрозуміти, чому робота з керівними кадрами перебувала на такому низькому рівні, недостатньо послатися на труднощі відбудовного періоду, неукомплектованість партійних комітетів, недосвідченість кадрових працівників партійних і державних апаратів. Незважаючи на вживані центром заходи щодо перевірок виконань його рішень, з місць до вищих інстанції щоразу надходили бадьорі рапорти, зростали обсяги звітної, облікової та іншої документації, покликаної демонструвати виконавську дисципліну й субординаційну лояльність і водночас виводити з-під персональної відповідальності регіональних партійних керівників. Причина полягала в адміністративно-командному стилі управління. Вольовим рішенням керівника призначали і знімали з посади, «перекидали» в інші місця, на інші посади, незнайому для нього ділянку роботи. Робилося подібне навіть тоді, коли в цих працівниках існувала потреба на попередньому місці роботи. Отже, по суті, відпадала необхідність у копіт-

кій роботі з керівниками. Її заміняв жорсткий командний, беззастережно-директивний стиль управління.

Дедалі помітнішою ставала вкрай хибна, але органічно зумовлена системою тенденція в роботі з номенклатурою, котра в 60–80-ті роки стане визначальною. Йдеться про те, що номенклатура посад поступово перетворювалася на номенклатуру осіб. Тобто складалося коло працівників, яких переставляли з однієї посади на іншу. Вони, власне, й ставали «резервом» керівників на посади у владні структури.

Спостерігалась катастрофічна змінюваність управлінців. Економічні негаразди, зриви, як і в довоєнний період, пояснювалися «засміченістю» кадрів «чужими елементами». Під «засміченістю» тоді розуміли наявність серед керівників людей, які перебували під час війни на окупованій території «без спецзавдань». Вони були першими кандидатами на звільнення за «політичними міркуваннями»[63].

Великий відсоток становили звільнені через некомпетентність і за компрометуючими матеріалами. У 1945 р. за цими мотивами було усунуто з посад 1194 особи номенклатури ЦК КП(б)У, що становило 30% загальної кількості звільнених[64].

Поширеними провинами та зловживаннями управлінців, які спричинили накладення партійних стягнень та виключення з партії, документи ЦК КП(б)У зафіксували також порушення радянських законів, викривлення директив партії й уряду, пияцтво та побутовий розклад, самозабезпечення, незаконні побори (частіше за інших фігурували працівники райвиконкомів і господарники). Протягом 1945 р. – першої половини 1946 р. в республіці було усунуто з посад 52% керівних партійних, радянських і господарських працівників, в основному районні ланки[65].

Ставало дедалі очевиднішим, що належного реагування на критичні зауваження ЦК ВКП(б) щодо добору та вивчення ділових якостей кандидатів на номенклатурні посади з боку відділів кадрів обкомів, а також Управління кадрів ЦК КП(б)У, по суті, не було. В той же час специфічні особливості соціально-політичної та економічної ситуації на щойно визволеній території України ставили високі вимоги до управлінських структур. У своїх практичних діях партійні функціонери, які монопольно контролювали кадрові процеси, мали виявити такі якості, як політична гнучкість, мужність, управлінські навики, компетентність. Проте повоєнний склад номенклатури загалом не володів необхідними для управлінця стандартами. Через це вже в 1944–1945 рр. ЦК, а відтак і обкоми партії змушені були неодноразово ставити питання про відповідальність, спеціальні знання, культуру, дисципліну, підвищення освітнього рівня працівників партійних комітетів. Отже, акцентована увага центральних партійних органів на параметрах, які були для управлінців найбільш значущими, зумовлювалася політичними, господарськими й управлінськими потребами даного історичного етапу.

Специфіка комплектування керівних кадрів у той період значною мірою визначалася політичними особливостями повоєнного суспільства. Йдеться насамперед про вирішення питання залучення на номенклатурні посади осіб, які перебували в окупації. По суті, все населення, яке залишалося на окупованій території, виводилося партійними органами на місцях за рамки розгляду його як соціальної бази для рекрутування нових управлінців. Особливо негативні наслідки це мало в сфері економіки. Послабити напруження з керівними кадрами могли номенклатурні працівники середньої та нижчої ланок, котрі з різних причин залишалися на окупованій території.

Однак питання щодо їхнього залучення на керівні посади вирішувалося надзвичайно складно. Як зазначав на проведеній у червні 1944 р. в ЦК КП(б)У нараді секретарів обкомів партії і працівників наркоматів і відомств секретар ЦК по кадрах О.Кириченко, відповідальні працівники продовжували дивитися на кадри «довоєнними очима». А чи могло бути інакше? Відбір кандидатур на номенклатурні посади за «політичними ознаками» вважався альфою і омегою кадрової політики комуністичної партії. Відділи кадрів партійних комітетів на місцях керувалися положеннями промови Сталіна від 3 липня 1941 р., директивою ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 29 червня 1941 р., котрі ніхто не скасовував. Принагідно слід згадати й особливе ставлення Сталіна до України, українців.

За таких умов серед партійних функціонерів, особливо районного рівня, побутувала думка: якщо людина, а про комуніста годі й казати, жила в окупації і не вела ніякої боротьби проти німців, а до того ж працювала в окупаційних установах, то вона – «політично неблагонадійна». У звітній документації відділів кадрів партійних комітетів існувала навіть спеціальна графа: «Перебував на окупованій території без спецзавдань», де вказувалася точна кількість таких осіб, які обіймали номенклатурні посади.

Питання, що так гостро постало, мало політичне підґрунтя і для його розв'язання повинна була б відбутися кардинальна зміна найсуттєвіших орієнтацій відповідальних працівників, неможлива в умовах сталінського режиму. Проте саме життя вносило корективи у його вирішення – прагматичність брала подекуди гору. Спостерігалася відмінність у ставленні до керівників, які проживали на окупованій території в промислових центрах і сільськогосподарських районах. Підбиваючи підсумки роботи з керівними кадрами на середину 1944 р., секретар по кадрах Харківського обкому КП(б)У І.Лебедь зазначав: «Комплектуючи апарати партійних, радянських органів і промисловості, ми виходили з того, що працівників зі Сходу, які раніше працювали на цих підприємствах, а також у партійних, радянських органах, ми не отримаємо. Тому ми йшли шляхом сміливого висунення молодих зростаючих працівників, часто враховуючи, що у них немає достатнього досвіду як партійної, так і господарської роботи»[66]. Другорядне значення, яке надавалося сільському господарству, зумовило відповідне вирішення питання з формуванням сільськогосподарської номенклатури. Для райкомів партії типовою була, наприклад, відписка: в колгоспі неможливо підібрати кандидатуру на посаду його голови через те, що майже всі люди в селах залишалися на окупованій території.

Загалом все ж переважало негативне ставлення до керівників, взагалі людей, які під час війни залишалися на захопленій ворогом землі[67]. З цієї причини в досліджуваний період більшість обкомівських працівників і майже всі райкомівські, прагнучи ухилитися від відповідальності, – «від гріха подалі» – не розглядали їхні кандидатури на керівні посади. Такий стан справ негативно позначався на відбудовних процесах, а на окремих ділянках виробництва раз по раз виникали критичні ситуації. Під загрозою перебувало виконання директив центру. Це викликало у верхніх партійних ешелонах республіки відповідні дії.

На червневій 1944 р. нараді секретарів обкомів по кадрах при ЦК КП(б)У цьому питанню приділили велику увагу. У відповідь на домагання працівників відділів кадрів парткомітетів отримати від ЦК на номенклатурні посади людей, які не «заплямува-

ли» себе перебуванням на окупованій території, М.Хрущов різко заявив: «…Треба перебудуватися секретарям по кадрах… Запам'ятайте, що ми вам більше людей не дамо, і вам доведеться працювати з людьми, які залишалися на окупованій території». Натомість він пред'явив партійним органам справедливі претензії щодо якісної сторони їхньої роботи з кадрами і зажадав від них: «Потрібно зараз менше просити і побільше працювати на доборі людей. Треба вміло підбирати, підібраних перевіряти, допомагати людям…»* [68].

Позиція М.Хрущова, висловлена в його виступах, репліках на червневій нараді, знайшла відображення і в документах ЦК. ЦК КП(б)У зажадав від обкомів партії «… якнайменше чекати прибуваючі кадри, а працювати і забезпечувати всі ділянки тими людьми, яких ми зараз маємо на місці»[69]. Навіть більше, для кращого забезпечення економіки керівниками ЦК рекомендував висувати молоді кадри – як комуністів, так і безпартійних.

Отримавши постанову Політбюро ЦК КП(б)У і вказівки М.Хрущова, обкоми партії зобов'язали МК і РК партії докорінно змінити ставлення до осіб, які перебували на окупованій території. Однак ухвалені рішення втілювалися в життя лише епізодично. Вірус недовіри й особливо страх перед можливими репресіями за хибні дії паралізував здоровий глузд.

Гіпертрофована ідеологізація суттєвої складової кадрової роботи на той час зумовила викривлення на місцях у ході вирішенні партійними комітетами цього питання надзвичайної політичної загостреності. Як показав перебіг подій, дотримання «чистоти» анкетах даних замість ділового підходу до працівника, помножене на доволі низькі якісні показники характеристик тих, хто безпосередньо займався кадровою політикою, унеможливили раціональне використання наявного кадрового потенціалу, створення кадрового корпусу управлінців, який би відповідав вимогам часу з його масштабністю і складністю.

3. Формування управлінських кадрів у західному регіоні

З вигнанням нацистських окупантів у західних областях відразу почалося відновлення радянської державності. Розпочата ще восени 1939 р. «радянізація» краю набрала форсованих темпів. Водночас суспільно-політична ситуація в Західній Україні докорінно відрізнялася від довоєнної. До колосальних руйнацій, викликаних війною, додалися й проблеми, спричинені важкою і кривавою національно-визвольною боротьбою, з одного боку, і жорстоким механізмом терору НКВС – НКДБ, МВС і МДБ проти збройних формувань УПА, підпілля ОУН – з іншого.

---

* Не слід, однак, спрощено оцінювати позицію М.Хрущова щодо порушеного питання. Відомий історик Юрій Шаповал, аналізуючи політичну біографію М.Хрущова, підкреслював, що «особисто Хрущов несе відповідальність за те, що після визволення України… з формулюванням "не виконав вказівки Сталіна, не вів збройної боротьби проти окупантів" з партії було виключено кілька десятків тисяч чоловік, які залишалися на тимчасово окупованій території України» (*Шаповал Ю.* Столітній Хрущов // Демократ. Україна. – 1994. – 14 квіт.).

У передвоєнний період радянські керівні кадри в західноукраїнському регіоні почали тільки формуватися. Вони складалися майже цілком із працівників, яких відряджали з союзних республік і східних областей України згідно з рішеннями ЦК ВКП(б) і рознарядками ЦК КП(б)У. Проте й у той час їх гостро не вистачало. Однак простотаки катастрофічне становище з управлінцями в цих областях виникло після вигнання німців – їх бракувало повсюдно. Поряд з об'єктивними причинами – загибеллю мільйонів людей під час війни – кадровий дефіцит у Західній Україні зумовлювався великою мірою драматичними подіями, що відбулися в регіоні як напередодні війни, так і в повоєнний час.

За даними Комітету державної безпеки УРСР, оприлюдненими у лютому 1990 р., від 1944 р. до 1951 р., із західних областей виселили 65 906 сімей (203 662 особи) – так званих пособників ОУН–УПА[70]. До цих списків потрапляли й ті, хто критично оцінював методи будівництва «нового життя» у краї.

Розпочаті радикальні перетворення в економіці Західної України потребували великої кількості інженерно-технічних працівників та кваліфікованих робітників. Натомість до возз'єднання економіка західноукраїнського краю мала аграрно-сировинний характер. Становище ще більше ускладнювалося тим, що серед кваліфікованих кадрів у міжвоєнний час переважали поляки. Згідно з угодою уряду УРСР від 9 вересня 1944 р. з Польським Комітетом національного визволення про взаємний обмін населенням упродовж 1945–1950 рр. до Польщі виїхало 1,5 млн осіб, а до СРСР з Польщі прибуло близько 500 тис.[71]

Проблема комплектування владних структур управлінськими кадрами в Західній Україні вирішувалася кількома шляхами і мала певні особливості. Ядро працівників партійного і радянського апаратів становили кадри з резерву, створеного ЦК КП(б)У ще до визволення від німців західних областей. Уже 13 жовтня 1943 р. ЦК КП(б)У зобов'язав обкоми партії східних областей та наркомати УРСР відрядити в розпорядження відділу кадрів ЦК КП(б)У всіх працівників, які раніше працювали в західному регіоні України. Використовуючи досвід відродження органів влади в Лівобережній Україні, ЦК КП(б)У з резерву формував оперативні групи, добирав, комплектував і затверджував склад партійних і радянських апаратів, які разом з передовими частинами Червоної армії вступали на територію області, району, міста й відразу розпочинали організаторську роботу. Ще до звільнення областей затверджено склад обкомів партії, а також перші секретарі обкомів КП(б)У: Волинского – І.Профатілов, Дрогобицького – С.Олексенко, Львівського – І.Грушецький, Ровенського – В.Бегма, Станіславського – М.Слонь, Тернопільського – І.Компанець, Чернівецького – І.Зеленюк.

Для оперативного партійного і державного керівництв всім комплексом заходів з налагодження господарського й культурного життя в західних областях Раднарком УРСР і ЦК КП(б)У за вказівкою ЦК ВКП(б) в грудні 1944 р. створили при РНК УРСР Раду допомоги західним областям України на чолі з заступником голови РНК УРСР Л.Корнійцем. Були введені посади заступників наркомів, голів комітетів та управлінь при РНК УРСР по західних областях. У грудні 1945 р. в ЦК КП(б)У був створений відділ по західних областях України.

Відразу по війні вагому частку в управлінських органах західних областей становили учасники партизанського руху і більшовицького підпілля. Так, до складу Ровенського обкому партії увійшли майже всі члени підпільного обкому на чолі з

його секретарем В.Бегмою[72]. Багато міськкомів і райкомів партії на Ровенщині також очолили колишні партизани і підпільники.

Ще одним джерелом формування керівних кадрів у західних областях – партійних, радянських і господарських – стали демобілізовані воїни. Це були, головним чином, комуністи зі східних областей України, яких командирували в регіон згідно з рознарядками ЦК КП(б)У.

Однак упродовж багатьох років основним джерелом комплектування управлінських структур західноукраїнських областей залишалися комуністи, направлені в регіон згідно з постановам ЦК ВКП(б) і рознарядками ЦК КП(б)У. Низка постанов ЦК КП(б)У – від 6 лютого, 28 березня, 5 і 29 серпня, 25 жовтня, 27 грудня 1944 р. містила конкретні заходи з усунення дефіциту управлінців у західних областях. Якщо за весь час – з моменту визволення краю і на 1 січня 1946 р. – до регіону прибуло близько 80 тис. партійних, радянських, господарських та інших кадрів, то тільки за 1945 р. сюди було направлено понад 35 тис. осіб, у тому числі партпрацівників – 1337 осіб, комсомольських – 1210, радянських – 154, працівників НКВС-НКДБ – 3724, керівних кадрів промисловості – 4416, сільського господарства – 4637[73].

Однак уживані партійним керівництвом республіки заходи покращили стан лише з кадрами, що входили в номенклатуру обкомів КП(б)У та номенклатури ЦК КП(б)У. Якщо на 1 січня 1945 р. укомплектованість партійних, радянських і господарських органів обкомівською номенклатурою становила 77,6%, то на 1 січня 1946 р. – вже 88,5%[74]. У 1945 р. апарати партійних, радянських і господарських органів були забезпечені управлінцями, які входили до номенклатури ЦК КП(б)У, на 95,3% проти 87,4%, що мало місце в 1944 р.[75]

Урахування таких чинників, як якісний склад «уповноважених» і плинність кадрів, що в цей період набули першорядної значущості, дозволяє відтворити реальну картину стану з номенклатурою в західних областях. Ілюстрацією вказаного вище може слугувати приклад із формуванням Наркомземом УРСР «обойми» господарських керівників у цьому регіоні. На середину 1945 р. Наркомзем УРСР надіслав на керівну роботу в західні області України 2627 осіб замість 1941, передбаченого постановою ЦК КП(б)У[76]. Виходячи з цифр можна було б уважати, що склався більш-менш задовільний стан із забезпеченістю краю господарниками. Однак розподілені вони були по окремих областях нераціонально. До того ж чимало прибулих самовільно кидали роботу і виїжджали, внаслідок чого працівників цього відомства конче не вистачало на найбільш вирішальних ділянках роботи. Тому-то, наприклад, на цей час вкрай погано була укомплектована керівними сільськогосподарськими кадрами Станіславська область: за штатом необхідно було мати 224 працівники, а фактично вдалося підібрати 125[77].

Несприятливий стан із укомплектованістю відповідних управлінських структур сільськогосподарськими керівниками посилювався тим, що безвідповідальність облземвідділів східних районів у підборі спеціалістів призвела до надходження в регіон працівників, які за своєю кваліфікацією не здатні були вирішувати на місцях надзвичайно складні завдання відбудови і розвитку сільського господарства. Так, зокрема, із загальної кількості надісланих спеціалістів із Полтавської області назад відправили 31 чол., Запорізької – 16, Вінницької – 8, Дніпропетровської – 8, Ворошиловградської – 16, Чернігівської – 13, Сталінської – 14, Харківської – 11. Подібні прикрі факти мали

місце й по інших областях Східної України. Всього було повернуто 155 осіб[78]. Основні мотиви відмови від таких працівників – їхня професійна непридатність і небажання працювати[79].

Катастрофічною була ситуація з плинністю керівних кадрів. Наприклад, за 11 місяців у Чернівецькій області змінилося 198 номенклатурних працівників, у тому числі в апараті обкому партії – 22 особи, з них шестеро не справилися з роботою; в міськкомах і райкомах партії – 31, у тому числі 20 – з тієї ж причини. Всього ж було звільнено за невідповідністю зайнятій посаді 53% керівників від названої загальної кількості[80].

Поза сумнівом, були й такі працівники, які, не витримуючи тягаря матеріально-побутового характеру (відсутність по кілька місяців квартир, безладдя з видачею продовольчих карток тощо), що залишалося на совісті місцевих органів влади, або ж через страх перед діями оунівського підпілля і неможливість «зачепитися» у місті чи районному центрі, самовільно залишали місця відрядження[81].

Незважаючи на мобілізаційні заходи як союзного, так і республіканського ЦК, керівних кадрів у західноукраїнському регіоні бракувало і в 1944–1945 рр., і в повоєнні десятиліття. Рознарядки, спущені в обкоми КП(б)У, партійні комітети союзних республік повністю ніколи не виконувалися.

Специфічні особливості соціально-політичної та економічної ситуації на щойно звільненій території України вимагали насамперед від партійної номенклатури політичної гнучкості, мужності, компетентності і професійних управлінських знань. Однак більшість надісланих до регіону керівників мала низький рівень загальноосвітньої і спеціальної підготовки, недостатній досвід партійної і радянської роботи, не володіла українською мовою[82]. Притаманний їм стиль керівництва був позначений некомпетентністю, безініціативністю, надмірною обережністю, огульною недовірою, а нерідко неприхованою ворожістю до місцевих кадрів. Партноменклатура за такого якісного складу була неспроможна вести роботу на рівні вимог свого часу, контролювати та впливати на події, що блискавично змінювалися, брати на себе відповідальність за ухвалені рішення.

Морально й інтелектуально прибульці програвали пересічному галицькому інтелігентові. Останній через мовну строкатість краю ще з дитинства володів поряд з рідною польською німецькою чи іншою європейською мовою. В 1944–1945 рр. ЦК, обкоми партії змушені були раз у раз ставити питання про відповідальність, спеціальні знання, культуру, дисципліну партійних і радянських управлінців, зрештою, набуття ними належного освітнього рівня[83].

Комплектування керівними працівниками партійних, радянських органів, спеціалістами господарських організацій парткомітети Західної України переклали на відділ кадрів, пізніше – управління кадрами ЦК КП(б)У. Роботу з кадрами вони звели, по суті, до незліченних заявок-прохань на адресу ЦК щодо заміщення непридатних до роботи керівників та надсилання «гарних» працівників на вакантні номенклатурні посади.

Надзвичайної гостроти в цей період набуло питання висунення місцевих кадрів на керівні посади. Так, на середину 1945 р. з місцевих кадрів на керівній районній роботі перебувало всього 1094 особи, що становило 2% загальної кількості керівних працівників західних областей[84]. 10 липня 1945 р. ЦК КП(б)У ухвалив спеціальну постанову «Про підбір і висунення кадрів з місцевого населення західних областей УРСР».

Уже на кінець 1945 р. форсованими темпами було висунуто в сільські районні, обласні ради 26 606 уродженців Західної України, що становило: у Ровенській області – 35,8%, у Львівській – 53,5%, Волинській, Дрогобицькій, Станіславській, Тернопільській – понад 60%, а в середньому по регіону – більше половини[85]. Серед голів облвиконкомів представники місцевого населення становили 22,3% голови міськвиконкомів – 29,8%, голови райвиконкомів – 44%, завідуючі відділами міськрайвиконкомами – 33,8%. Голови сільрад майже всі були вихідцями з місцевого активу[86].

Проте вже за кілька років більшість висуванців з місцевого населення були замінені приїжджими зі східних областей України і союзних республік. Обкоми КП(б)У будь-що намагалися комплектувати номенклатуру як райкомів, міськкомів, так і, власне, свою, а про ЦК КП(б)У і ЦК ВКП(б) годі й казати, за рахунок комуністів зі східних районів[87]. Причина цього полягала, у відсутності довіри до місцевих кадрів з боку партійного керівництва. Так, секретар Дрогобицького обкому партії з кадрових питань був змушений визнати: «В районах області не зовсім охоче йдуть наші керівники (партноменклатура. – *Авт*.) на висування місцевих кадрів». І разом з тим констатував: «Ті кадри, які ми встигли за цей час висунути на керівну роботу, прекрасно справляються зі своїми завданнями»[88].

Подібні схвальні відгуки про роботу керівників із місцевого населення висловлювали всі партійні функціонери, що займалися кадровими питаннями. Але двоїстість свідомості і поведінки, що на той час вже набула характеру масовості і автоматизму, зумовлювала непослідовні й суперечливі дії. Отже, незважаючи на правильне в цілому розуміння секретарем Дрогобицького ОК КП(б)У суті проблеми, з моменту визволення області і до 1 січня 1946 р. на 2078 посад, керівні кадри яких затверджувалися обкомом, було висунуто з місцевого населення… аж 218 осіб. Причому майже всі вони обіймали керівні посади тільки в районах[89].

Проте це один бік справи, інший – зумовлювався відсутністю навичок досвіду роботи з кадрами, нерозумінням її важливості, що значно посилювалося небажанням по-справжньому займатися кадровою роботою партійних функціонерів. Останні, як слушно наводив на серпневому (1946 р.) пленумі ЦК КП(б)У М.Хрущов слова одного з райкомівських секретарів, виходили з принципу, що «місцеві люди, висунуті на керівну роботу, вимагають до себе багато уваги, з ними багато клопоту. А надіслані з східних областей мають досвід, і з них можна більше спитати»[90].

Ілюстрацією слів першого секретаря ЦК КП(б)У слугує хоча б такий факт. У березні 1945 р. у Харкові започатковано тримісячні курси, на яких мали навчатися заступники голів і завідуючі відділами райвиконкомів, голови сільських рад та інші категорії радянських працівників. Перший набір налічував 64,5%, другий – 59,1% слухачів[91]. Зниження кількісного показника відбулося через те, що радянські кадри мали освіту нижче семи класів. Програма ж навчання на курсах розраховувалася на людей, які мали семирічну освіту. Тому слухачі з низьким освітнім рівнем потребували додаткових занять й організації ряду заходів для набуття досвіду радянської роботи. І хоча пленум наголосив на необхідності «забезпечити в західних областях більш широке висування на керівну роботу людей з місцевого населення, відданих Радянській владі»[92], воно, як і раніше, проводилося переважно на другорядні посади, передусім у сільській і районній ланках. Так, на травень 1946 р. у Волинському ОК КП(б)У на керівній роботі не було жодного представника з активу місцевого населення[93]. За

1946 р. з 15 120 номенклатурних посад в обкомах партії Західної України кадрами корінної національності було заміщено лише 1839, тобто 12,1%, в Станіславському – 7% посад[94].

Таке ставлення до місцевих кадрів шкодило вирішенню завдань, що постали перед владними структурами західних областей України. Але впродовж багатьох повоєнних років серед парткерівників панували утриманські настрої: попри інтереси суспільно-політичного, економічного і культурного життя регіону, номенклатурні посади залишалися вакантними, бо партійне керівництво вперто чекало на «уповноважених» і радо йшло на заміну висуванців із місцевого населення «східняками». За таких умов не могло бути й мови про створення парткомітетами широкого дієвого резерву керівних кадрів із корінного населення.

Без сумніву, на процес залучення до керівної роботи представників «пролетарського походження» з місцевого населення негативно позначилася відсутність у нього достатньої загальної освіти, фахової підготовки. «4-5 класів освіти – це те найкраще, що ми можемо знайти серед місцевого корінного населення…» – констатував З.Шульга, відповідальний працівник управління кадрів ЦК КП(б)У у виступі на нараді секретарів з кадрових питань обкомів КП(б)У західних областей (травень 1945 р.)[95].

Вичерпно суть кадрової проблеми в західноукраїнському регіоні окреслив у своєму виступі на згадуваній уже нараді О.Кириченко: «Ніколи ми не розв'яжемо проблему з кадрами в західних областях, якщо ми не виростимо місцевих людей. Ніколи не буде знята з порядку денного проблема про кадри, якщо в західних областях не будуть працювати на відповідальних керівних постах люди з місцевого населення, котрі знають побут, культуру, вдачу, звичаї місцевого населення, знають буквально все, що відноситься до місцевих умов. Потрібно покінчити з таким становищем, коли люди весь час поглядають на схід, як би скоріше закінчився строк їх перебування, як би скоріше поїхати у Харківську область або Донбас.

Коли я сказав деяким товаришам, що в західних областях повинні бути начальники НКВС, НКДБ із місцевих товаришів, то вони зробили при мені гримасу, а потай говорили, що Кириченко страшні речі заявляє, а коли я теж саме сказав про секретарів обкомів, то вони очевидно вирішили, що я зовсім з глузду з'їхав.

А як же інакше. До яких пір ми будемо в західні області експортувати людей? Перелом в цій справі треба зробити і ми цього доб'ємося»[96].

Повсякденна реальність, зафіксована в документах місцевих парторганізацій, незаперечно доводила: суттєвих змін у цьому питанні в подальшому не відбулося. У 40-ві роки розходження між словом і ділом фактично стало вже звичним, буденним явищем, традицією поведінки. Тобто тут не йдеться про суперечливу конкретну особистість. О.Кириченко через свій характер, з висоти свого становища (секретар ЦК КП(б)У з кадрових питань), у запалі тих пристрастей, що прозвучали на нараді у виступах партійних функціонерів з місць, найімовірніше, і сам вірив у те, в чому переконував своїх підлеглих. Однак керівники тих років були продуктом свого часу. Час сформував не тільки їхню кар'єру, а й сам стиль мислення, поведінки, арсенал засобів, якими вони послуговувалися у роботі.

Відповідальність за формування керівних кадрів у західноукраїнському регіоні несли не тільки парткомітети на місцях, але значною мірою (відповідно до тогочасної практики формування номенклатури в регіоні) обкоми КП(б)У і союзних республік,

відомчі організації. Загалом секретарі партійних організацій поставилися безвідповідально до справи підбору керівних кадрів: відбирали працівників без урахування їх ділових якостей, досвіду роботи, намагалися виконати рознарядку всілякими способами.

Керівники обласних організацій неохоче розставалися з досвідченими, кваліфікованими працівниками через їхній постійний дефіцит, а натомість намагалися спихнути «баласт» або ж «непокірних», «небажаних». Діяли у більшості випадків за принципом – «на тобі, небоже, що мені негоже».

Не без підстав партійні органи західних областей нарікали на якісний склад прибулих керівних кадрів. Щодо цього неодноразово гострій критиці з їхнього боку піддавалася робота Ворошиловградського, Дніпропетровського, Запорізького, Сталінського, Сумського, Харківського та інших обкомів КП(б)У[97].

Прикриваючи свою неспроможність у здійсненні кадрової політики в західноукраїнському регіоні, що зумовлювало низький рівень керівництва державним, господарським і культурним будівництвом, обкоми партії водночас пред'являли великі претензії до наркоматів щодо якісного добору командних кадрів.

Заради правди треба визнати, що останні не надали тієї допомоги, на яку вони були спроможні і яку від них справедливо чекали. Більшість підійшла до цієї справи формально: намагалися забезпечити в кращому випадку тільки кількісний показник спущених зверху заявок[98].

Відділи кадрів наркоматів, відомств, господарських організацій також не займалися кадровими питаннями в тій мірі, як цього потребував час. У лютому 1944 р. на нараді заступників наркомів з кадрових питань, начальників відділів кадрів наркоматів та центральних організацій робота наркоматів дістала таку оцінку. «В наркоматах під час війни люди трохи розпустилися. Пора почати працювати по-справжньому. Досить займатися особистими справами, пора взятися за дисципліну, більше цікавитися, як люди працюють… В наркоматах багато зараз неробства, безладного ходіння, видимості роботи, а насправді роботи немає. Потрібно сідати за своє діло серйозно…»[99].

На березневій нараді (1945 р.) у заступника голови РНК УРСР з питання допомоги західним областям, відповідальний працівник ЦК КП(б)У Стоянцев, член Ради допомоги, дав різко негативну оцінку діяльності уповноважених наркоматів, які по своїх відомствах керували всім комплексом заходів у цьому напрямку. Серед них набула поширення тенденція: впродовж всього часу, відведеного на відрядження до західних областей, вони просиджували у Львові. У Львів же викликали підвідомчих їм працівників із Дрогобича, Станіслава, Луцька, Ровно. Звісно, не виїжджаючи безпосередньо до областей, вони не могли належним чином оцінити стан справ на місцях, а отже, за потреби оперативно прйняти відповідні рішення. А що така потреба була, повсякчас доводило саме життя[100].

Загальну оцінку надісланих наркоматами керівників висловив найбільш точно й у своєрідній, образній формі секретар з кадрових питань Тернопільського обкому партії А.Зозулєв: «Я звертаюся до начальників відділів кадрів, до заступників наркомів по кадрах. Нам в західних областях працювати важко і іноді буває дуже важко. Тому туди потрібні люди, які мають совість партійну, радянську, які б з інтересом працювали в нашій області. Не можна сказати, що Тернопіль, чи Ровно, чи Луцьк – це якась Абіссінія чи індійські джунглі, що можуть там невігласи працювати»[101].

Спостерігалася й така тенденція. Дедалі частіше в ЦК надходили скарги з партійних комітетів, що вони перетворилися на своєрідні «біржі робочої сили». Сутність цієї проблеми окреслив відповідальний працівник відділу кадрів Рівненського ОК КП(б)У на червневій нараді секретарів райкомів партії по кадрах (1944 р.): «Керівники деяких господарських і радянських органів настільки спрощено уявляють собі завдання добору кадрів, що замість того, аби самим займатися цією справою, воліють за краще звертатися у відділи кадрів відповідних партійних органів на поставку людей по всіляких спеціальностях, навіть сторожів і робочу силу. Тут подвійний розрахунок – і самим менш клопітно, і відповідальності ніякої, якщо надіслана кандидатура провалиться на роботі».

Більшість надісланих у регіон керівних кадрів виявилася малописьменними, не обізнаними з тією справою, на яку рекомендувалася. Чимало було й таких, які розглядали своє місцеперебування як тимчасове, а отже, формально та безвідповідально ставилися до виконання своїх обов'язків, а то й не виконували поставлених перед ними завдань. Пасуючи перед труднощами, не бажаючи і не вміючи по-справжньому працювати, вони вишукували різні причини для того, щоб виїхати з місць їхнього відрядження[102]. Певною мірою це пояснювалося тим, що мобілізація керівників здійснювалася силовими методами: людей насильно відривали від звичного оточення, нерідко від сім'ї.

Особливе занепокоєння викликав факт, що серед відряджених обкомами КП(б)У, парторганізаціями союзних республік, наркоматами керівних кадрів більшість української мови не знали. Не володіючи мовою корінного населення, годі було й сподіватися на успіх у справі, яка доручалася. Натомість секретарі з кадрових питань західноукраїнських обкомів партії з гіркотою констатували, що навіть уродженці цього регіону, котрі повернулися в рідні місця, забули не тільки українські звичаї, а й мову українську. Вони неодноразово висловлювали настійливе прохання, аби надсилали кадри, які були б не тільки за формою, а й за суттю українцями[103].

У повоєнні роки питання «якості кадрів», які прибували в західні області, стояло гостро. Доречно згадати бодай найсуттєвіше в характеристиці однієї з найчисленніших груп керівників, відправлених до регіону, – номенклатури органів НКВС-НКДБ, безпосередніх виконавців партійної волі. Секретарі парторганізацій західних областей на всіх нарадах, присвячених кадровим проблемам, нарікали на низький якісний рівень працівників органів НКВС-НКДБ і відсутність знання у них української мови. Про це свідчать й такі дані. Станом на 1 січня 1946 р. за освітнім рівнем в органах НКВС ті, хто мав вищу і незакінчену вищу освіту, становили 3% від загальної кількості працюючих, середню – 15%, незакінчену середню – 25% і нижчу – 57%; в органах НКДБ відповідно: 6,3; 30; 33; 30,7%. За стажем роботи в органах НКВС до одного року працювало 32% загальної кількості працюючих, від одного до 5 – 49,2%, від 5 і більше років – 18,8%; в органах НКДБ відповідно – 8,6; 51,4; 40%. Понад 80% особового складу органів становили працівники у віці від 20 до 45 років[104]. З надісланих до червня 1944 р. у Станіслав кадрів НДКБ 95% були росіянами, а 5% – вірменами, білорусами, кабардинцями, мордвинами, чувашами, які не те щоб української, а й російської мови майже не знали[105]. Свою низьку кваліфікацію такі кадри компенсували брутальністю, хамством.

Як правило, в західноукраїнський регіон як своєрідний полігон для відповідного вишколу, відряджали наймолодших за віком працівників, без необхідного досвіду

роботи в органах. Вартим уваги є і такий момент, на який вказували партпрацівники західних областей: чималу частину керівників НКВС-НКДБ становили ті особи, котрі скомпрометували себе у східних областях. З огляду на це навряд чи можуть дивувати найбільш типові факти, що їх наводили у своїх виступах на нарадах партапаратники з різних областей Західної України. Ось, наприклад, як описав свою «роботу» один із працівників міліції з Косівського району (Станіславська обл.) через певний час свого перебування в місці відрядження. «Живу хорошо, кушаю и пью, что захочу, водки, вернее спирта, сколько хочешь. Водки и спирта тут до черта. Насчет питания – тоже хорошо. Можно питаться бесплатно. Достал для себя три костюма, пару хромовых сапог и т.д.»[106] Коментарі, як кажуть, зайві.

Тому спостерігалася велика плинність особового складу органів НКВС-НКДБ. Так, в 1945 р. по Україні всього було звільнено 14 387 осіб, з них по НКВС – 12 560 і НКДБ – 1827. Так, тільки по органах НКВС із загальної кількості тих, хто вибув, було звільнено: а) за матеріалами спецперевірки – 1640 осіб; б) за морально-побутовий розклад – 240; в) за порушення трудової дисципліни – 539; г) унаслідок хвороби, віку і службової невідповідності – 4652[107].

Підіб'ємо підсумки. З вигнанням нацистських окупантів чужа для західних українців як за формою, так і за змістом модель соціально-економічного та політичного устрою, що існувала в СРСР, повністю була перенесена на їхні землі. Накладення специфічної політичної обстановки на вже традиційне для центральної влади форсоване «соціалістичне будівництво» надало силовим методам управління завершених рис. Примусова колективізація, що супроводжувалася масовим терором і депортацією населення до Сибіру та Казахстану; переслідування й фізичне винищення чималої частини національної інтелігенції; ліквідація Української греко-католицької церкви – духовної опори галичан; прихована на початку, але дедалі більш наступальна русифікація краю в подальшому; постійний політичний, економічний та ідеологічний тиск; справжня війна проти національно-визвольного руху – ось головні складові процесу «радянізації» краю.

Слід наголосити, що надіслані до регіону керівні кадри, які мали здійснювати радикальні перетворення в суспільно-політичному, економічному та культурному житті регіону, загалом мали вкрай низькі якісні характеристики. Їхні дії як управлінців ставали причиною часто непоправних збитків у всіх сферах буття, але передусім призводили до нічим не виправданих людських жертв. Про це свідчить безліч фактів.

Водночас правдою є те, що поряд з цими негативними, а то й злочинними проявами тоталітарного режиму відбувалися й позитивні зрушення і в економіці регіону, і в сфері культури, насамперед у розвитку освіти. Виникає правомірне запитання: яким чином вони були досягнуті?

Якщо в східній частині країни політичне керівництво якнайповніше експлуатувало ентузіазм широких верст трудящих, що дозволяло певною мірою нейтралізувати хибність сталінського режиму і досягати певних показників поступального розвитку, то в Західній Україні спрацьовувало інше. Працьовитість галичан, наявність у них «хазяйської» жилки, розважливість, свідома дисципліна – все це в поєднанні з мобілізаційними здатностями адміністративно-директивної системи управління й дозволило вирішувати поставлені завдання.

Посилання до розділу 21

1 *Муковський І.Т.*До питання про вклад українського народу в перемогу над німецько-фашистськими загарбниками // Друга світова війна і Україна: Матеріали наук. конф., 27 – 28 квіт. 1995 р. – К., 1996. – С.89.

2 *Зверев А.Г.* О некоторых сторонах истории советской финансовой системы // Вопр. истории. – 1969. – №2. – С.143.

3 *Центральний* державний архів громадських об'єднань України (далі ЦДАГО України) – Ф.166. – Оп.3. – Спр.155. – Арк.2; *Вознесенский Н.* Военная экономика СССР в период Великой Отечественной войны. – М., 1948. – С.56, 57.

4 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза, 1941–1945 гг.: В 3 т. – К., 1975. – Т.3. – С.158.

5 *Українська РСР* у Великій Вітчизняній війні Радянського Союзу. 1941–1945 рр.: В 3 т. – К., 1969. – Т.3. – С.184.

6 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – К., 1961. – С.551, 552.

7 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.916. – Арк.4.

8 Там само. – Оп.46 – Спр.128. – Арк.22.

9 *Григорович Д.Ф.* Идейно-политическая деятельность Компартии Украины в годы Великой Отечественной войны. – К., 1983. – С.122.

10 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45 – Спр.938. – Арк.4, 5; Спр.966. – Арк.55, 56.

11 *Петляк Ф.А.* Партийное руководство Советами на Украине в годы Великой Отечественной войны 1941–1945). – К., 1986. – С.71.

12 *Радянська* Україна. – 1943. – 15 квіт.; *Правда*. – 1944. – 10 серп.; *Коваль М.В.* Ради депутатів трудящих Української РСР в роки Великої Вітчизняної війни (1941–1945 рр.) // Укр. іст. журн. – 1973. – №12. – С.8.

13 *Сафонова Є.В., Скопець М.С.* Партійне керівництво відновленням та зміцненням Рад депутатів трудящих Української РСР у роки Великої Вітчизняної війни (грудень 1942 – 1945 рр.) // Наук. праці з історії КПРС: Міжвід. наук. зб. – К., 1969. – Вип.30. – С.76.

14 *Ткачова Л.І.* Радянська Армія – українському народові. – К., 1971. – С.17, 18.

15 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.46. – Спр.130. – Арк.33.

16 *Зінченко Ю.М.* Советы депутатов трудящихся Украинской ССР в годы Великой Отечественной войны 1941–1944. – К., 1989. – С.70.

17 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941–1945 гг. – Т.3. – С.172.

18 *Радянська* Україна. – 1944. – 27 черв., 27 груд.

19 Див.: *Шоста* сесія Верховної Ради УРСР: Стенографічний звіт. – К.; Харків, 1944. – С.251-255.

20 Див.: *Гриневич В.* Військове будівництво в Радянській Україні (кінець 30-х – 80-ті роки XX ст. // Історія Українського війська. 1917–1995. – Львів, 1996. – С.430-447; *Табачник Д.В.* Україна на шляху у світ. Керівники зовнішньополітичних відомств України в 1917–1996 рр.: Біограф. нариси, док. і матеріали. – К., 1996. – С.245-255.

21 Див.: *Сьома* сесія Верховної Ради УРСР першого скликання: Стенографічний звіт. – К., 1946.

22 *Радянська* Україна. – 1945. – 30 черв.

23 *Українська РСР* в міжнародних відносинах. – К., 1959. – С.193-202.

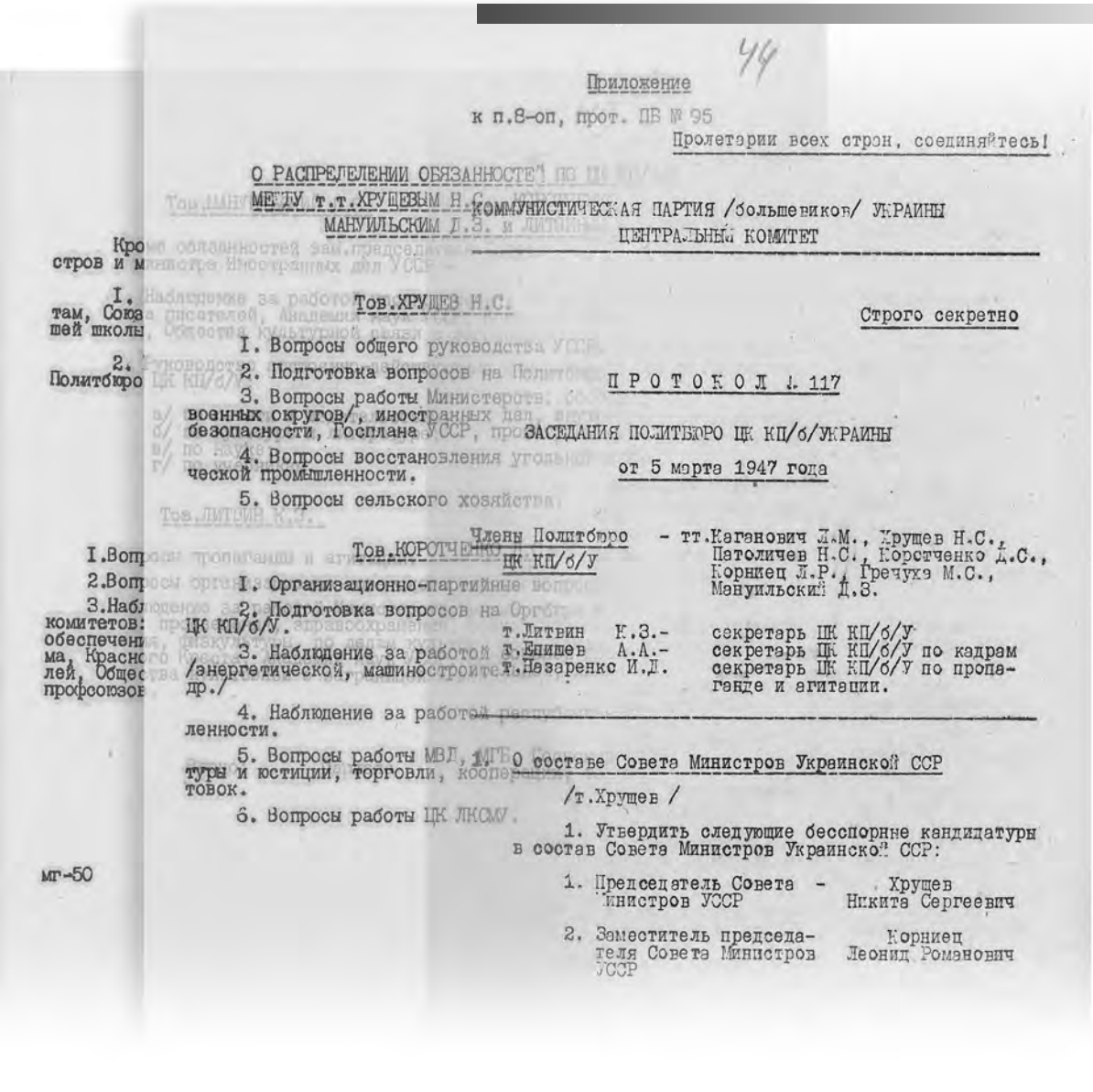
24 *Радянська* Україна. – 1945. – 3 квіт.; 29 квіт.

25 Див.: *Історія* держави і права Української РСР. 1917–1967 рр.: У2 т. – К., 1967. – Т.2: 1937–1967 рр. – С.112.
26 Там само.
27 *Директивы* КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам: Сб. док. 1929–1945 гг. – М., 1957. – С.751, 848, 850; *Решения* партии и правительства по хозяйственным вопросам: Сб. док. за 50 лет. – М., 1968. – Т.8. – С.169-170.
28 *Советская* Украина в годы Великой Отечественной войны 1941–1945: Док. и материалы: В 3 т. – К., 1980. – Т.2. – С.350.
29 Див.: *Хойнацька Л.М.* Відновлення машинобудівної індустрії України та його соціальні наслідки (1943–1950 рр.). – К., 2003. – С.29.
30 *Історія* держави і права Української РСР. – Т.2. – С.117.
31 Там само. – С.103.
32 *Правда*. – 1942. – 4 нояб.; Див.: *Сборник* сообщений Чрезвычайной государственной комиссии о злодеяниях немецко-фашистских захватчиков. – М., 1946; *Документы* обвиняют: Сб. док. о чудовищных преступлениях немецко-фашистских захватчиков на советской территории. – М., 1943–1945. – Вып.1-2.
33 Див.: *Утевский Б.С.* Судебные процессы о злодеяниях немецко-фашистких захватчиков на территории СССР. – М., 1946; *Судебный* процесс о зверствах немецко-фашистских захватчиков на территории г. Харькова и Харьковской области в период их временной оккупации. – М., 1943.
34 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941–1945 гг. – Т.3. – С.172.
35 *Скопець М.С.* Партійне керівництво добором і підготовкою кадрів радянських працівників УРСР в 1943–1945 рр. // Укр. іст. журн. – 1970. – №2. – С.90.
36 *Зінченко Ю.И.* Указ. праця. – С.77.
37 *Коммунистическая* партия Украины в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – К., 1977. – Т.2. – С.41, 42.
38 Див.: *Історія* держави і права Української РСР: – Т.2. – С.122.
39 *Лищенко Н.А., Балух В.А.* Советское строительство в западных областях Украинской ССР на завершающем этапе Великой Отечественной войны (1944–1945) // Вопр. истории СССР. – 1987. – №32. – С.114.
40 *Известия*. – 1945. – 11 января.
41 *Скопець М.С.* Указ. праця. – С.90.
42 *Зинченко Ю.И.* Указ. праця. – С.73.
43 *Коваль М.В.* Общественно-политическая деятельность трудящихся Украинской ССР в период Великой Отечественной войны. – К., 1977. – С.22.
44 Див.: *Масний О.С.* Організаційно-партійна робота Компартії України в роки Великої Вітчизняної війни 1941–1945. – Львів, 1981. – С.118.
45 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.928. – Арк.25; Спр. 933. – Арк.17; Спр. 934. – Арк.12, 18; Спр. 941. – Арк.7; Спр. 953. – Арк.17, 21; Спр. 966. – Арк.112, 113, 129; Спр. 968. – Арк.7, 8, 113;
46 *Горбул А.Д.* Научные основы кадровой политики КПСС. – К., 1989. – С.48.
47 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941–1945 гг. – Т.2. – С.426; *Зинченко Ю.И.* Указ. праця. – С.70.
48 *Денисенко П.И.* Партийное и советское строительство в освобожденных районах Украинской ССР (1943–1945 гг.) // Коммунистическая партия – организатор освобождения Советской Украины от фашистских захватчиков. – К., 1975. – С.283.

49 Там же.
50 Там же.
51 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – 4-е изд., доп. – К., 1997. – С.606, 607; *Масний О.С.* Указ. праця. – С.110, 111; *Григорович Д.Ф.* Указ. праця. – С.123, 125.
52 *Масний О.С.* Указ. праця. – С.108.
53 *Зинченко Ю.И.* Указ. праця. – С.72.
54 *Масний О.С.* Указ. праця. – С.113, 124.
55 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – С.607.
56 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.86, 100.
57 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.586. – Арк.68-69, 70.
58 Там само. – Спр.971. – Арк.25.
59 Там само. – Спр.568. – Арк.70.
60 *Правда* Украины. – 1946. – 25 авг.
61 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.960. – Арк.60, 61; Спр.930. – Арк.17; Спр.941. – Арк.10; Спр.957. – Арк.31.
62 Там само. – Спр.957. – Арк.31; Спр.929. – Арк.19.
63 Там само. – Спр.968. – Арк.113; Спр.967. – Арк.15; Оп. – 23. – Спр.833. – Арк.155 зв.; Спр.971. – Арк.19 зв., 20.
64 Там само. – Оп.45. – Спр.572. – Арк.8.
65 *Юрчук В.И.* Восстановление и укрепление партийных организаций на Украине в 1945–1953 годах // Вопр. истории КПСС. – 1962. – №6. – С.80.
66 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.966. – Арк.175.
67 Там само. – Спр.920. – Арк.1; Спр.925. – Арк.2, 8, 13; Спр.928. – Арк.5, 6; Спр.929. – Арк.3; Спр.930. – Арк.6; Спр.955. – Арк.8 зв.; Спр.966. – Арк.34, 102, 190.
68 Там само. – Спр.966. – Арк.190, 269, 319.
69 Там само. – Спр.973. – Арк.26.
70 *Известия*. – 1990. – 10 февр.
71 Див.: *Документы* и материалы по истории советско-польских отношений. – М., 1974. – Т.VIII. – С.219.
72 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941–1945 гг. – Т.3. – С.162.
73 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.572. – Арк.80-82.
74 Там само.
75 Там само.
76 Там само. – Спр.570, Арк.75, 76.
77 Там само. – Арк.95.
78 Там само. – Спр.350, Арк.214.
79 Там само. – Арк.215; Спр.966. – Арк.203, 204; Спр.570. – Арк.6.
80 Там само. – Арк.64.
81 Там само. – Арк.76.
82 Там само. – Оп.23, Спр.1564, Арк.10.
83 Там само. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.137. – Арк.93; Спр.569. – Арк.12; Спр.966. – Арк.26-28; Спр.968. – Арк.196, 209; Спр.971. – Арк.26; Оп.23. – Спр.833. – Арк.5, 6; Оп.1. – Спр.667. – Арк.35, 37.
84 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.59.
85 *Гарань О.В.* Проблеми формування національних кадрів у західних областях УРСР у другій половині 40-х – 50-х років // Укр. іст. журн. – 1989. – №10. – С.61.

86 *Петляк Ф.А.* Указ. праця. – С.97.
87 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.570. – Арк.29, 39, 40, 90; Спр.572. – Арк.96.
88 Там само. – Спр.570. – Арк.54.
89 Там само. – Оп.23. – Спр.1564. – Арк.26, 27; Спр.572. – Арк.16.
90 *Правда*. – 1946. – 23 авг.
91 *Сафонова Є.В., Скопець М.С.* Указ. праця. – С.80.
92 *Комуністична* партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: В 2 т. – К., 1977. – Т.2. – С.162.
93 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.75. – Спр.5. – Арк.64.
94 *Радянська* Україна. – 1988. – 7 груд.
95 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.570. – Арк.103, 104.
96 Там само. – Арк.138-143.
97 Там само. – Спр.966. – Арк.82, 86, 139, 140, 186; Спр.570. – Арк.6.
98 Там само. – Спр.966. – Арк.88, 212.
99 Там само. – Оп.45. – Спр.926. – Арк.15.
100 Там само. – Оп.75. – Спр.8. – Арк.20, 26, 27.
101 Там само. – Оп.45. – Спр.966. – Арк.214.
102 Там само. – Арк.84-86.
103 Там само. – Арк.88, 89.
104 Там само. – Спр.572. – Арк.68.
105 Там само. – Спр.966. – Арк.156.
106 Там само.
107 Там само. – Спр.572. – Арк.71.

Розділ 22. Політико-адміністративна система управління у повоєнний час (1946–1955 рр.)



44

Приложение

к п.8-оп, прот. ПБ № 95

Пролетарии всех стран, соединяйтесь!

О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ОБЯЗАННОСТЕЙ МЕЖДУ т.т.ХРУЩЕВЫМ Н.С., МАНУИЛЬСКИМ Д.З. и [illegible]

КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ /большевиков/ УКРАИНЫ
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Тов.ХРУЩЕВ Н.С.

Строго секретно

I. Вопросы общего руководства

2. Подготовка вопросов на Политбюро

3. Вопросы работы Министерств, [illegible] военных округов/, иностранных дел, [illegible] безопасности, Госплана УССР, [illegible]

4. Вопросы восстановления угольной [illegible] ческой промышленности.

5. Вопросы сельского хозяйства.

Тов.КОРОТЧЕНКО Д.С.

1. Организационно-партийные вопросы ЦК КП/б/У.

2. Подготовка вопросов на Оргбюро ЦК КП/б/У.

3. Наблюдение за работой [illegible] /энергетической, машиностроительной [illegible] др./

4. Наблюдение за работой [illegible] ленности.

5. Вопросы работы МВД, МГБ, [illegible] туры и юстиции, торговли, кооперации, [illegible] товок.

6. Вопросы работы ЦК ЛКСМУ.

мг-50

П Р О Т О К О Л № 117

ЗАСЕДАНИЯ ПОЛИТБЮРО ЦК КП/б/УКРАИНЫ

от 5 марта 1947 года

Члены Политбюро - тт.Каганович Л.М., Хрущев Н.С., Патоличев Н.С., Коротченко Д.С., Корниец Л.Р., Гречуха М.С., Мануильский Д.З.

т.Литвин К.З. - секретарь ЦК КП/б/У
т.Епишев А.А. - секретарь ЦК КП/б/У по кадрам
т.Безаренко И.Д. - секретарь ЦК КП/б/У по пропаганде и агитации.

1. О составе Совета Министров Украинской ССР

/т.Хрущев /

1. Утвердить следующие бесспорные кандидатуры в состав Совета Министров Украинской ССР:

1. Председатель Совета Министров УССР - Хрущев Никита Сергеевич

2. Заместитель председателя Совета Министров УССР - Корниец Леонид Романович

1. Структура партійно-радянських органів

Перехід до мирного життя позначився для України суттєвими змінами в адміністративно-територіальному устрої. Унаслідок приєднання Західної України українські землі вперше за багато століть опинились у складі однієї держави. У лютому 1947 р. був підписаний радянсько-румунський договір, за яким визнавалися кордони УРСР у межах 1940 р. У 1951 р. Україна поступилася Польщі Устрицьким районом Дрогобицької області, натомість до Львівської області ввійшли землі довкола м. Кристополь (Червоноград). Так була остаточно закріплена конфігурація західних кордонів республіки.

Важливою подією стала передача Кримської області зі складу РРФСР до Української РСР на підставі указу Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954 р. Цей акт був приурочений до 300-річчя «возз'єднання» України з Росією й пояснювався територіальною близькістю, тісними економічними, господарськими та історико-культурними зв'язками України і Криму, а також спроможністю України відбудувати економічно ослаблену за роки війни Кримську область.

Із закінченням війни постали проблеми, зумовлені труднощами і масштабністю завдань відродження та розвитку народного господарства, а також складною зовнішньополітичною ситуацією. Це вимагало якнайшвидшого пристосування до потреб часу всієї структури управління – як центральних, так і місцевих органів влади.

Навесні 1946 р. в СРСР було скасовано воєнний стан і органи воєнного командування, які виконували функції державної влади й управління. Формально найвищим органом влади, згідно з положеннями Конституції, залишалася Верховна Рада СРСР. Коло повноважень вищого законодавчого органу фактично обмежувалося внесенням змін до Конституції, утвердженням державних народно-господарчих планів і бюджету, а також указів Президії Верховної Ради. Остання, будучи постійним органом держав-

ної влади, опікувалася ширшим спектром питань: структурою та повноваженнями центральних органів управління, утворенням міністерств і відомств, призначенням і зміщенням міністрів та інших посадових осіб. У лютому 1947 р. Верховній Раді було надано право денонсування міжнародних угод, встановлення дипломатичних рангів, почесних, військових та інших спеціальних звань СРСР. Головами Президії Верховної Ради СРСР обиралися М.М.Шверник (1946–1953) і К.Є.Ворошилов (1953–1960).

Вищим органом влади в радянській Україні була Верховна Рада УРСР. Обрання її складу відбулося 9 лютого 1947 р. Вибори мали формальний характер, оскільки проводились, як і раніше, на безальтернативній основі, коли на одне депутатське місце балотувався лише один кандидат, попередньо пройшовши узгодження в партійних інстанціях.

Необхідність налагодження ефективної роботи державного управління підштовхнула реорганізацію центральних виконавчих органів влади. 15 березня 1946 р. Верховна Рада СРСР ухвалила закон про перетворення Ради Народних Комісарів (РНК) СРСР, раднаркомів союзних республік на відповідні Ради міністрів, а наркоматів – у міністерства. Головою Ради міністрів СРСР став Й.Сталін, який одночасно обійняв посаду міністра Збройних сил СРСР. До повноважень Ради міністрів СРСР належало право визначати і затверджувати структуру центральних міністерств СРСР, загальну кількість адміністративно-управлінського персоналу, фонд заробітної плати і схеми посадових окладів, призупиняти дію постанов республіканських урядів, скасовувати накази та розпорядження міністрів[1].

25 березня 1946 р. Верховною Радою УРСР було затверджено указ Президії Верховної Ради УРСР про створення замість РНК УРСР Ради міністрів УРСР. До складу останньої ввійшли: голова Ради міністрів, 7 його заступників, 26 міністрів, голови Держплану, Комітету в справах мистецтв, Комітету в справах культурно-освітніх установ і Управління вищої школи[2]. Рада міністрів УРСР ухвалювала структуру, склад адміністративно-управлінського персоналу республіканських міністерств, відомств і місцевих органів державного управління з урахуванням встановлених союзними органами влади кількості державних службовців, фонду зарплати і схем посадових окладів[3].

Основу управління різними сферами суспільного життя, зокрема народним господарством країни, становила система галузевих органів – міністерств. Одноосібне керівництво дорученими галузями здійснювали міністри. Значна частина підприємств та установ на території УРСР у найважливіших галузях народного господарства, що належали до компетенції СРСР, перебувала у прямому підпорядкуванні тридцяти загальносоюзних міністерств. Міністерства УРСР за ступенем централізації управління розподілялися на союзно-республіканські та республіканські. При цьому союзно-республіканські міністерства одночасно підпорядковувалися відповідним союзно-республіканським міністерствам СРСР і Раді міністрів УРСР, здійснюючи безпосереднє керівництво підприємствами республіки (крім тих, що за окремим списком підпорядковувалися центральним союзно-республіканськими міністерствам). Республіканські міністерства УРСР управляли галузями, що перебували в безпосередньому віданні республіки.

Пошуки оптимальної моделі організації управління в умовах мирного часу супроводжувалися реформуванням системи державних органів виконавчої влади. Це

знайшло відображення у територіальному поділі окремих наркоматів і міністерств, галузевому розукрупненні наркоматів і міністерств. На лютий 1947 р. в СРСР налічувалося 36 загальносоюзних і 22 союзно-республіканських міністерств[4]. Разом із тим реформа не сприяла розширенню управлінських повноважень міністерств УРСР, бо мала, по суті, протилежні цілі. Передбачалося зосередити всі важелі управління найважливішими галузями народного господарства республік у центральному апараті державної виконавчої влади, а також посилити вертикаль управління народним господарством. Навіть з приводу затвердження посадових окладів для працівників одного з міністерств Рада міністрів УРСР змушена була звертатися до центрального уряду СРСР[5].

Про посилення централізації управління народним господарством УРСР переконливо свідчить співвідношення союзних і республіканських міністерств. Взяти хоча б показники 1950 р., коли в Українській РСР діяли 20 союзно-республіканських і тільки 8 республіканських міністерств[6]. За даними 1953 р., виробники республіканського підпорядкування давали лише 31% промислової продукції, решту виробляли підприємства союзного значення. Негативно позначилося на ефективності управління народним господарством УРСР і те, що керівні республіканські органи були відірвані від більшості підприємств, розташованих на території України, які знаходились у союзному підпорядкуванні. Отже, утворилася громіздка, багатоступенева структура управління зі складною системою звітності та значно завищеною кількістю державних службовців[7].

Роздрібнення міністерств не покращило й саму систему управління промисловим комплексом країни. Цьому заважала наявність зайвих ланок у керівництві, велика кількість структурних підрозділів (наприклад, у міністерстві торгівлі СРСР – 369, міністерстві електростанцій СРСР – 366); інколи у відділах і секторах начальників було більше, ніж безпосередніх виконавців[8]. У процесі реформування державного управління 1946–1947 рр. виникли непередбачені додаткові проблеми: порушувалися виробничі зв'язки між підприємствами, які раніше були складовими одного міністерства, створювалися нові бюрократичні структури. Як наслідок – уже в 1948 р. територіальне розукрупнення міністерств було визнане невдалим, а згодом і весь реформаційний процес змінився на протилежний.

Тривали безперервні процеси то з ліквідації, то з нового створення союзних і союзно-республіканських міністерств. Якщо у березні 1949 р. їхня кількість зменшилася до 28 загальносоюзних і 20 союзно-республіканських, то вже у червні 1951 р. збільшилася до 30 і 31 відповідно[9]. Постійні перебудови, супроводжувані частими посадовими переміщеннями кадрів, негативно впливали на діяльність міністерств, призводили до нестабільності та перебоїв у роботі.

Смерть Сталіна у березні 1953 р. ознаменувалася гострою боротьбою за владу в середовищі його найближчого оточення. Бажання основних претендентів зосередити всі важелі управління у невеликій кількості міністерств і відомств було втілене законом «Про перетворення міністерств СРСР» від 15 березня 1953 р., а у квітні того ж року закріплене рішенням Президії Верховної Ради СРСР про зменшення кількості союзних (з 30 до 20) і союзно-республіканських (з 21 до 13) міністерств[10].

Унаслідок перерозподілу повноважень і реформ в органах державного управління СРСР Л.Берія очолив міністерство внутрішніх справ (МВС), яке було об'єднане з

міністерством державної безпеки (МДБ). Кадрова політика новопризначеного міністра вирізнялася двома особливостями. По-перше, за три місяці на посаді міністра він повернув багатьох своїх колишніх співробітників, організаторів і виконавців репресій кінця 1930-х років. Берія спробував відновити колишню структуру міністерства і мінімізувати партійний вплив на МВС. Це серйозно занепокоїло партійно-радянську номенклатуру. По-друге, остання негативно сприйняла його спроби підвищити питому вагу представників «корінної національності» в органах МВС союзних республік[11]. На цьому ініціативи Л.Берія скінчилися – він був заарештований і розстріляний. Після цього розпочалася нова реорганізація апарату МВС. Було ліквідовано Особливу нараду при МВС, відновлено порядок розслідування і судового розгляду справ, ужито заходів для оновлення керівного складу міністерства. 13 вересня було опубліковано указ Президії Верховної Ради УРСР, згідно з яким міністерство державної безпеки і міністерство внутрішніх справ були об'єднані в міністерство внутрішніх справ УРСР[12], а роком пізніше, у 1954 р., був сформований союзно-республіканський Комітет державної безпеки (КДБ).

Після затвердження М.Хрущова першим секретарем ЦК КПРС на вересневому (1953 р.) пленумі ЦК було взято курс на посилення партійного впливу і контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема правоохоронних структур. На хвилі боротьби за владу з головою Ради міністрів СРСР Г.Маленковим розгорнулася критика діяльності уряду. Так, проблеми організаційної побудови апарату управління справедливо викривались у постанові ЦК КПРС від 25 січня 1954 р. «Про серйозні недоліки в роботі партійного і державного апарату». Зазначалися такі вади у структурі державного управління: розосередженість управління, що призводило до тяганини, бюрократизму та безвідповідальності адміністративно-управлінського персоналу; порушення оптимального співвідношення між керівним складом і виконавцями, внаслідок чого на 3-4 працівників припадав один начальник; наявність зайвих проміжних ланок між міністерствами і підвладними органами й підприємствами, що негативно впливало на своєчасне вирішення питань; відрив окремих ланок управління від виробництва. З метою усунення недоліків Рада міністрів СРСР ухвалила рішення про наближення окремих міністерств до виробництва. В Українській РСР, наприклад, указом Президії ВР УРСР від 12 лютого були створені союзно-республіканське міністерство чорної металургії (м. Дніпропетровськ) і міністерство вугільної промисловості (м. Сталіно)[13].

Ужиті заходи сприяли раціоналізації управління виробництвом, але домінування політичних чинників у реформуванні галузевого апарату управління в 1953–1954 рр. породило й нові проблеми, насамперед неспроможність оперативного вирішення питань через надмірне укрупнення органів управління. Крім того, гостро критикувалася практика надсилання великої кількості паперів другорядного характеру до Ради міністрів УРСР, тоді як вони стосувалися здебільшого місцевих органів виконавчої влади. Тому наприкінці 1953 р. розпочався зворотний процес роздрібнення міністерств. Майже всі ліквідовані раніше промислові міністерства були відновлені[14].

Одночасно з реорганізацією міністерств і відомств М.Хрущов взяв курс на усунення очевидних недоліків у системі управління шляхом її реформування за такими напрямами: підвищення ролі та розширення прав союзних республік; надання більшої самостійності керівникам підприємств у прийнятті рішень; скорочення і спрощення

управлінського апарату; мінімізація звітності для вищих інстанцій тощо. Згадана вище постанова ЦК КПРС «Про серйозні недоліки в роботі партійного і державного апарату» зобов'язувала партійні, державні та господарські органи подолати бюрократично-канцелярський стиль керівництва, посилити контроль за виконанням рішень партії та уряду, а також якісним підбором кадрів. Реалізація приписів цього документа щонайперше виявилась у перебудові роботи радянського апарату й оптимізації його структури. У 1954 р. в 46 міністерствах і відомствах було ліквідовано 200 головних управлінь і відділів, 147 трестів, 93 місцевих управлінь, близько 10 тис. інших дрібних структурних підрозділів, що, крім іншого, давало можливість суттєво заощадити витрати на їхнє утримання. Хрестоматійний приклад: у 1955 р. на підприємствах, у міністерствах і відомствах УРСР скоротили понад 61 тис. посад адміністративно-управлінського апарату, внаслідок чого лише по фонду заробітної плати було зекономлено близько 430 млн руб.[15]

Важливим напрямом реформ у державному управлінні було розширення управлінських прав союзних республік. У промисловості СРСР такі тенденції позначилися на перетворенні загальносоюзних міністерств на союзно-республіканські. В результаті частка підприємств республіканського і місцевого підпорядкування збільшилася з 33% у 1950 р. до 47% у 1955 р.[16] За 1954–1956 рр. у відання союзних республік було передано 15 тис. підприємств різних галузей народного господарства: харчової, легкої, текстильної, паперової, рибної, заготівельної, автомобільного транспорту, охорони здоров'я, роздрібної торговельної мережі, громадського харчування та ін.[17] Водночас державне управління підприємствами важкої промисловості, машинобудування та інших провідних галузей країни, як і раніше, здійснювали загальносоюзні міністерства і комітети.

Аналогічний перерозподіл повноважень між центром і республіками відбувся в аграрному секторі, де, попри збереження у міністерства сільського господарства СРСР права планування та фінансування галузі в масштабах усієї країни, республіканські й місцеві органи дістали право на безпосереднє керівництво колгоспами і радгоспами. Значна частина культурних закладів передавалася в підпорядкування республіканських міністерств культури[18].

Поновлювався звичайний порядок діяльності судових інституцій. Правосуддя у республіці чинили Верховний Суд із судовою колегією з кримінальних справ, обласні і народні суди. Обласні суди були створені на перших сесіях обласних рад депутатів трудящих наприкінці 1947 – на початку 1948 р. у складі голови, заступника голови, членів суду і народних засідателів, а також включали судові колегії у кримінальних і цивільних справах. До їхньої компетенції належали: кримінальні справи про особливо небезпечні злочини проти державного управління, справи щодо розкрадання соціалістичної власності, особливо тяжкі службові та господарські злочини, важливі цивільні справи, що вилучалися з підсудності народного суду, апеляції щодо рішень та ухвал народних судів[19]. Переважну більшість судових справ розглядали народні суди республіки, які обиралися безпосередньо громадянами району. Це мало наблизити суд до мас, посилити довіру громадян до нього, підвищити його відповідальність. Натомість вибори суддів і народних засідателів, які відбулися 30 січня 1949 р., мали формальний характер[20]. У 1948 р. скасовувався колишній порядок дисциплінарних стягнень на суддів за допущення хиб у їхній роботі. Якщо раніше це право мали мі-

ністр, голови облюстів, обласних і крайових судів, то за новим порядком – спеціальні колегії з дисциплінарних справ при судах (починаючи з обласних), воєнних трибуналах округів і флотів, які складалися з членів відповідних судів[21].

Для організаційного зміцнення влади на місцях з початком відбудови народного господарства було законодавчо оформлено діяльність місцевих рад депутатів трудящих замість ліквідованих органів воєнного ладу. Вибори до місцевих рад відбулися 21 грудня 1947 р., а сама виборча кампанія проходила за усталеною схемою – на безальтернативній основі, за рознарядками, спущеними згори[22]. У процесі виборів було обрано 18 002 місцеві ради, в тому числі 25 обласних, 13 окружних, 750 районних, 258 міських, 86 районних у містах, 1405 сільських і 465 селищних. Загалом до місцевих рад республіки був обраний 30 361 депутат[23]. На перших сесіях ради обрали виконавчі комітети постійних депутатських комісій, а також голів виконкомів. З часом ради значно активізували свою роботу. Вже у 1953 р. 83% місцевих рад республіки регулярно проводили сесії. Лише на Харківщині протягом семи місяців 1953 р. постійні комісії рад депутатів трудящих внесли на розгляд сесій і виконкомів близько 6 тис. пропозицій з різних питань[24]. Разом із тим їхні функціональні обов'язки залишалися досить вузькими й обмежувалися вирішенням проблем здебільшого соціально-економічного та культурного характеру.

У 1948 р. постановою Ради міністрів СРСР затверджувалися типові штати виконавчих комітетів. Для міських рад депутатів трудящих міст районного підпорядкування з населенням до 5 тис. вони становили 6 осіб, від 5 до 10 тис. – 9 осіб, 10-15 тис. – 10 осіб. Якщо в місті проживало 15-20 тис. мешканців, штати виконкомів складалися з 14 осіб: голови, секретаря, бухгалтера, рахівника, діловода-друкарки, діловода загсу, агронома або зоотехніка, інспектора з народної освіти, інспектора з охорони здоров'я, кур'єра-прибиральниці, завідувача відділа комунально-житлового господарства, інженера-техніка, інспектора, секретаря-друкарки[25].

Зміни в системі державного управління з 1953 р. безпосередньо стосувались і державної влади на місцях, переважно в галузях народного господарства. Передусім це було пов'язано з розширенням компетенції в управлінні колгоспами, передбаченої рішенням вересневого (1953 р.) пленуму ЦК КПРС. Трохи згодом, у 1955 р., виконкоми районних і міських рад дістали право затверджувати титульні списки на будівництво об'єктів місцевого підпорядкування вартістю до 50 тис. руб. Ці заходи посилювали відповідальність, розвивали ініціативу місцевих управлінців у реалізації державної господарської політики[26]. Значно більше уваги центральні органи влади в республіці стали приділяти зв'язкам депутатів із виборцями, зокрема їхній роботі у виборчих округах, виконанню наказів виборців тощо.

Уся політична влада в країні була зосереджена в руках партійної верхівки. І хоча найвищим органом за партійною ієрархією вважався з'їзд, на якому обирався постійний орган – Центральний комітет (ЦК), проте найважливіші державні питання з різних галузей життя радянського суспільства у повоєнний період розв'язувалися на політбюро й у секретаріаті ЦК, уособлюючи партійну монополію на управління та контроль за виконанням усіх державних рішень. Роботою політбюро керував голова секретаріату ЦК. У жовтні 1952 р. на XIX з'їзді партії політбюро було перетворене на президію ЦК з розширенням її складу до 25 членів і 11 кандидатів, а за рік, у жовтні 1953 р., аналогічної трансформації зазнало і бюро ЦК Компартії України.

Протягом другої половини 1940-х років партія значно збільшилась у структурному та кількісному відношенні. На 1 січня 1946 р. до складу Комуністичної партії (більшовиків) України входило 25 обкомів, 13 окружкомів, 77 міськкомів, 82 міських і 743 сільських райкомів партії, а також 20 413 первинних парторганізацій, 910 кандидатських груп і 251 партійно-комсомольська група. Якщо на початку 1946 р. в лавах КП(б)У налічувалося 320 307 комуністів, то наприкінці 1950 р. – 715 715[27]. Кількісне зростання компартії супроводжувалося суттєвим розширенням мережі первинних партійних організацій.

У масовій свідомості в післявоєнний період чітко сформувалася дворівнева структура влади – верховна та місцева. Директори підприємств, голови колгоспів, керівництво місцевих партійних і радянських органів – тобто тих структур управління, що уособлювали собою місцеву владу, були головним об'єктом критики з боку населення. Лише за перший квартал 1953 р. військовою цензурою було конфісковано 195 тис. листів за кордон від населення західних областей України, де містилася негативна оцінка дій місцевих властей[28]. У всіх своїх негараздах людина, як правило, звинувачувала ближнє «начальство», безпосередніх виконавців волі партії. Тим більше що саме місцеве керівництво завжди перебувало у фокусі критики центральної влади. В окремих випадках подібне ставлення було цілком виправданим. Так, міністр вугільної промисловості західних районів СРСР О.Засядько прямо констатував, що багато керівників підприємств не приділяли належної уваги організації побуту працівників. Здійснюючи управління різними об'єктами під час війни, де нерідко використовувалася праця військовополонених, репатрійованих, інтернованих, в'язнів та ін., вони, на думку міністра, вже у повоєнний, мирний час продовжували ставитися до робітників так, як і до тих людей, що працювали під конвоєм[29].

Отже, зміни адміністративно-територіального устрою України, пристосування до вимог часу в контексті повоєнної відбудови, політична боротьба всередині державної верхівки суттєво впливали на процес формування структури органів партійно-радянської влади. 1946–1955 рр. позначилися кількома тенденціями в цьому напрямку. По-перше, це пошуки оптимальної моделі владної системи, які виявились у перманентному реформуванні виконавчої влади, насамперед укрупненні та роздрібненні міністерств. Здебільшого ці потуги не дали очікуваних результатів, натомість негативно впливали на якість і стабільність роботи радянських органів влади, не в останню чергу викликану постійними кадровими переміщеннями, виникненням зайвих ланок в управлінні, порушенням співвідношення керівників і підлеглих, бюрократизмом тощо.

По-друге, серйозною вадою в управлінні республікою був несправедливий поділ повноважень і функціональних обов'язків загальносоюзних і республіканських органів виконавчої влади. Після смерті Й.Сталіна і приходу М.Хрущова до влади в умовах політичної боротьби було значно покращено співвідношення управлінських прав республік і центру. Тисячі підприємств були передані у відання УРСР, а колгоспи і радгоспи потрапляли у підпорядкування місцевих властей. Такі заходи пожвавлювали діяльність українського керівництва, вимагали від нього більшої ініціативності та відповідальності.

По-третє, характерною особливістю стало збільшення в республіці кількості громадян, залучених до процесів управління на різних рівнях, активізація діяльнос-

ті виборних органів – рад, які дістали можливість впливати на вирішення місцевих проблем.

Попри такі позитивні зрушення, вирішальну роль у керівництві СРСР і УРСР відігравали все-таки не вони. Фактично всі важелі управління країною перебрала на себе комуністична партія, взявши під свій контроль абсолютно всі сфери життєдіяльності; вона мала беззаперечний вплив на формування радянських і господарських органів. У ході боротьби за владу і перерозподіл владних повноважень М.Хрущов, будучи першим секретарем ЦК КПРС, ще більше посилив роль партійних органів та їхній контроль за діяльністю цих установ.

Сформована структура і функціональні обов'язки партійно-радянських органів влади безпосередньо вплинули на кадрову політику в Україні, а також напрями й особливості роботи всього владного апарату.

2. Кадрова політика в системі державної служби УРСР

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 війни. У той час як на 1 січня 1946 р. в системі державної служби УРСР працювало 517 763 особи (без урахування МВС і МДБ), сумарна потреба в кадрах по всіх областях республіки становила 685 981 особу[30]. Навіть з урахуванням перспективи підготовки у 1946 р. працівників державних установ нестача кадрів була на рівні понад 50 тис. осіб. Усього ж кадровий дефіцит керівних партійних і радянських працівників в Україні (включно з керівниками низових ланок) становив близько 300 тис. осіб[31]. Тому невдовзі у 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 великі труднощі. В 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 у кадровому забезпеченні міністерств намагалися заповнити за допомогою доукомплектування керівними працівниками інших центральних галузевих виконавчих установ. Наприклад, 22 червня 1946 р. Рада міністрів УРСР ухвалила передати частину спеціалістів і управлінців з колишнього наркомату радгоспів для роботи у міністерстві тваринництва та міністерстві землеробства УРСР[32].

Потреба у кваліфікованих посадовцях змусила керівництво зосередити увагу на їх якісному підборі та розстановці. Контроль за державними управлінцями 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 даної роботи кандидатуру, подавати її на розгляд і затвердження до вищої партійної інстанції. Для найвищих посадовців

ця процедура полягала у поданні Радою Міністрів УРСР клопотання про затвердження кандидатів на керівні посади перед ЦК КП(б)У. Наприклад, у червні 1946 р. уряд республіки подав на затвердження ЦК КП(б)У повний склад колегії міністерства технічних культур УРСР на чолі з міністром Н.Кальченком[33].

Серйозні вади у кадровому забезпеченні як центральних, так і місцевих управлінських органів виявили проведені вже у 1946 р. перевірки. ЦК ВКП(б) звинувачував ЦК КП(б)У і міністерства УРСР у занадто поспішному висуванні кадрів, без належної процедури перевірки, інколи навіть без їхнього затвердження в парторганізаціях. Констатували, що деякі міністри здійснюють підбір працівників на підставі знайомств[34]. Аналогічні явища були поширені й у партійних комітетах, де частина функціонерів, попри встановлені принципи підбору кадрів, ігноруючи персональні та ділові якості людини, на перше місце ставили свої особисті зв'язки й уподобання.

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 та 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 і райкоми української парторганізації значно поліпшити роботу з кадрами районної ланки, а також із працівниками апарату обласних комітетів партії, міністерств і відомств.

Не всім щастило пройти партійну перевірку. На 1 січня 1946 р. із 16 110 осіб, що входили до номенклатури ЦК КП(б)У, не були затверджені 2739 (17%)[35]. У липні 1946 р. – січні 1947 р. управління кадрів ЦК КП(б)У відхилило понад 100 таких подань обкомів партії та міністерств. Причини були різноманітні. Так, було відхилено рекомендацію Київського обкому КП(б)У щодо призначення завідувачем військового відділу обкому Чєрноусова через те, що, по-перше, у 1920–1921 рр. він знаходився у полоні в Німеччині, а по-друге, на початку Великої Вітчизняної війни, у 1941 р., потрапивши в оточення, знищив свій партквиток. Іншою підставою відмови щодо затвердження на посаді заступника начальника Волинського обласного управління МДБ Фокіна за поданням Міністерства державної безпеки УРСР стало те, що кандидат за період роботи в органах МДБ двічі понижувався на посаді за боягузтво, пияцтво, півроку не сплачував партвнески і за останнім місцем роботи мав негативну характеристику[36].

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 у 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 і вони цілими групами затверджувалися партійними органами. Так, Закарпатський обком партії за один день (14 січня 1947 р.) затвердив на посадах з викликом на бюро 40 осіб, причому це було одне з 20 питань, які того дня розгляда-

лися на засіданні. Очевидно, були підстави для сумніву в об'єктивності й усебічному вивченні претендентів на заміщення номенклатурних посад. У такому ж порядку 24 січня були затверджені ще 33 особи, 14 квітня – 26, 24 квітня – 31, 21 серпня – 31 і т.д. Загалом протягом 1947 р. Закарпатський обком КП(б)У із 780 кандидатур відхилив лише 2 подання[37].

Принциповими вимогами до професійних управлінців під час включення їх до партійно-радянської номенклатури були: обов'язкове володіння теоретичними знаннями та практичними навичками, дотримання номенклатурного принципу управління, тобто беззастережного підпорядкування і 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 партії, створили мережу республіканських і місцевих комісій для влаштування на роботу, призначали на керівні посади у народному господарстві, висували на партійну роботу. Так, серед демобілізованих лише до Дніпропетровської області з фронтів повернулося 15 тис. комуністів, які направлялися на різні ділянки партійної, радянської та господарської роботи; за 8 місяців 1946 р. до Ворошиловградської області прибуло понад 18 тис. членів партії, з яких 684 були працевлаштовані партійними і 3270 – радянськими працівниками; на 1 квітня 1947 р. на Кіровоградщині 626 демобілізованих комуністів були направлені до партійних органів, 4596 – до радянських[38]. Протягом 11 місяців 1946 р. в Одеській області було працевлаштовано 15 817 комуністів, які прийшли з армії, зокрема 265 – секретарями первинних парторганізацій в Одесі, а 258 – позаштатними лекторами і доповідачами міськкому і райкомів партії[39].

Переважно за рахунок фронтовиків-комуністів (460 тис.) поповнювалися лави республіканської партійної організації. Серед висуванців на керівну партроботу в першому півріччі 1946 р. половина також була вчорашніми армійцями-комуністами[40], які, між іншим, становили понад 40% номенклатури ЦК КП(б)У[41]. В УРСР у 1946 р. на високі керівні посади було призначено понад 2 тис. демобілізованих з Радянської армії воїнів. Приміром, на чолі Херсонської обласної парторганізації став генерал-майор Г.Гришко, першим секретарем Ізмаїльського обкому партії був призначений генерал К.Грушовий. Саме після демобілізації у 1945 р. секретарем партійного комітету Дніпродзержинського коксохімічного заводу був обраний В.Щербицький (з 1955 р. – перший секретар Дніпропетровського обкому партії). Україна стала також полігоном для продовження політичної кар'єри Л.Брежнєва, якого, щоправда, знали тут ще з довоєнних часів. Після війни він повернувся до республіки і взяв активну участь в організації відбудови її соціально-економічного потенціалу, очоливши спочатку Запорізький обком партії, а в 1947–1950 рр. – Дніпропетровський.

Залученням до державної служби колишніх фронтовиків «латалися дірки» й у місцевих партійних, державних і господарських органах, немалу роль вони відіграли у відбудові повоєнного українського села. Ось лише кілька прикладів по Сталінській області: у с. Благодатне Амвросіївського району демобілізовані Я.Лига та Г.Бебешко очолили колгосп ім. Щорса і артіль «Сталінський металіст» відповідно; офіцер-фронтовик

С.Марин був обраний головою сільради с.м.т. Соцмістечко Першотравенського району, а червоноармієць І.Удот – у с. Мар'янівка Старобешівського району[42].

Для підвищення кваліфікації в управлінській роботі фронтовиків відправляли на перепідготовку та навчання до різних освітніх закладів. 65% слухачів обласних дворічних партшкіл набору 1946 р. в УРСР були нагороджені бойовими орденами і медалями, серед них – 12 Героїв Радянського Союзу[43].

Поповнення управлінського апарату за рахунок демобілізованих фронтовиків привнесло у мирне життя зумовлену характерними рисами армійського побуту особливість – звичку до командування і послуху, сувору дисципліну, безумовну силу наказу. Ця традиція вписувалась у централізовану, тоталітарну модель управління державою, а тому владою була не лише позитивно сприйнята і запозичена, а й розвинута. Типовою в даному контексті є характеристика багаторічного директора «Південмашу» О.Макарова на міністра озброєння СРСР, генерал-полковника Д.Устинова: «Устинов мав якусь надзвичайну працездатність. Коли він відпочивав – невідомо… владний, жорсткий, не терплячий заперечень, такий, що використовував усі важелі влади. Він виконував план будь-якою ціною. І не дай Бог потрапити йому під гарячу руку»[44].

Нестачу державних службовців частково породжувала й необхідність відновлення радянської політичної системи на щойно приєднаних територіях західних областей. Силами центрального державного апарату управління і місцевих органів виконавчої влади республіки передбачалося забезпечити цілковиту інтеграцію їхньої економічної системи до господарського комплексу СРСР. Першочерговими завданнями визнавалися 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. Тож заповнити тут дефіцит державних службовців належало представникам партійно-радянського апарату управління зі сходу УРСР та інших республік СРСР.

До середини 1946 р. до регіону були відряджені понад 86 тис. партійних і радянських працівників, спеціалістів різних галузей народного господарства, освіти, культури та ін.[45] У тому ж році вони вже обіймали 87,9% номенклатурних посад в обкомах партії Західної України[46]. У складі обкомів, міськкомів і райкомів КП(б)У цього краю на початок 1947 р. їх налічувалося 32 617 осіб (51% загальної кількості) проти 30 443 (49%) кадрів місцевого походження[47]. Посівши ключові посади в партійних і радянських органах західних областей УРСР, новоприбулі водночас виявилися фактично чужинцями для їхніх мешканців, у роботі вони керувалися здебільшого наказами згори, нехтуючи специфікою місцевого життя.

Перевага відряджених фахівців над місцевими кадрами чітко простежувалася й у представництві в радянських і господарських органах. Серед керівників промисловості, транспорту та зв'язку «місцеві» становили лише 9,1%, а голови земельних і заготівельних органів – 9,6%. Подібне становище спостерігалося й у галузях торгівлі, побутового обслуговування тощо[48].

Схожою була політика щодо місцевих кадрів у закладах освіти, культури й охорони здоров'я. На Львівщині, приміром, із 151 керівника у сфері охорони здоров'я

лише 14 були вихідцями західних областей; з-поміж 36 завідувачів міських і районних відділів народної освіти лише троє були «місцевими», серед 39 працівників обласного відділу народної освіти – лише один, а у Львівському міському відділі – жодного[49].

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 у життя політику партії. Як слушно зазначає В.Баран, такі заклики переважно мали формальний характер. Влада й надалі з недовірою ставилася до населення західних областей, надаючи перевагу відрядженим з інших регіонів[50].

І все ж завдяки наполегливості та цілеспрямованості властей у перші повоєнні роки відчувається певна позитивна динаміка у формуванні керівних кадрів Західної України з місцевого населення. Порівняно з 1945 р. відсоток місцевих кадрів за номенклатурою райкомів у 1947 р. збільшився з 42,4 до 57%, а за номенклатурою обкомів партії – з 9,4 до 14,8%. Досягалося це переважно за рахунок якості підготовки управлінців. Під час відбору та розподілу майбутніх посадовців нерідкими явищами була компанійщина, поверховий відбір кандидатів (особливо до радянських установ), відсутність системності та планомірності у роботі. Проте частка «місцевих» у керівних партійних і державних органах досі залишалася вкрай низькою. У 1947 р. серед секретарів райкомів і окружкомів партії регіону їх було лише 17, серед голів облвиконкомів – 2, заступників голів облвиконкомів – 6, голів районних планових комісій – 102 особи[51].

Та 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. Якщо в 1946 р. тільки у Дрогобицькій і Закарпатській областях головами виконкомів було 39 місцевих мешканців, то у 1951 р. в усіх західних, а також в Ізмаїльській областях – лише 44. За даними на 1 травня 1949 р., серед 8364 працівників номенклатури обкомів партії західноукраїнського регіону (разом із Закарпаттям та Ізмаїльщиною) корінних жителів було 14,6%, зокрема у Чернівецькому обкомі – 7%, Львівському – 6%[52].

Серйозною перепоною у реалізації програми висування місцевих кандидатів на керівні посади стали прямо-таки «стаханівські» темпи кадрової «українізації», які вимагав центральний партапарат. Яскравим свідченням подібних підходів до вирішення кадрових проблем є суперскладне завдання ЦК КП(б)У, висунуте у вересні 1946 р. спеціальній комісії та партійним організаціям Західної України, – трохи більше, ніж за 2 тижні, укомплектувати партійні та радянські органи корінними жителями. Звісно, що у такі стисли терміни розв'язати проблему за рахунок місцевого населення було нереально, а тому, як і раніше, вирішили використати традиційне джерело – комуністів зі східних областей республіки[53].

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 УПА залякували і застерігали населення від роботи в державно-партійних установах; діячі націоналістичного підпілля погрожували помстою тим, хто погоджувався співпрацювати з радянською владою.

Ситуація з місцевими кадрами в західних областях УРСР дещо покращилася під час п'ятої п'ятирічки. Про це свідчить хоча б те, що на 1 січня 1950 р. у номенклатурі Тернопільського обкому партії вихідці з регіону становили 8,5%, тоді як на 1 червня 1952 р. їх налічувалося 37,8%. Особливе збільшення «місцевих» посадовців спостерігалось у номенклатурі міськкомів. Утім, у різних областях ці показники суттєво відрізнялися. Наприклад, на Тернопільщині таких налічувалося аж 63,5%; значно гіршим було становище у Станіславській області, де наприкінці 1954 р. серед секретарів міськкомів і райкомів партії вихідців із регіону було 19,3%, а серед голів міських і районних виконкомів – близько 45%. Водночас у деяких районах області (Станіславському, Долинському, Рогатинському, Надвірнянському) апарати партійних комітетів майже повністю були укомплектовані комуністами зі сходу[54].

Відмітними є показники щодо найвищого партійного і радянського керівництва західних областей УРСР. Узагальнена характеристика основних кадрових проблем на західноукраїнських теренах, яка була дана 26 травня 1953 р на засіданні президії ЦК КПРС, свідчить про те, що майже всі вищі керівні посади обіймали працівники неміс-цевого походження. Зокрема, серед директорів вищих навчальних заходів Львова, де більшість дисциплін викладалася російською мовою, не було жодного представника Західної України. Тут же відзначалася безперспективність ведення боротьби з українським підпіллям суто каральними методами, засуджувалися репресії щодо півмільйона осіб протягом 1944–1952 рр. Унаслідок різкої критики на адресу керівництва УРСР замість Л.Мельникова на посаду секретаря ЦК Компартії України був рекомендований О.Кириченко[55].

Намічена партією державна політика в Західній Україні здійснювалася за допомогою традиційних для тоталітарного режиму методів – шляхом адміністративного примусу та репресій. Подібна практика «переконування» у перевазі радянської політико-економічної системи викликала активний опір з боку населення. Нерідко озброєні загони ОУН і УПА влаштовували напади на партпрацівників і радянських посадовців. З метою їхньої нейтралізації та більш успішної боротьби із західноукраїнським повстанським рухом ЦК КП(б)У видав постанову від 14 січня 1950 р. «Про підбір та висування 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 Кремлю на початку 1950-х років 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, занизьким як для державних службовців. Для заповнення кадрових втрат шляхом підготовки нових посадовців з 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) і Академія суспільних наук при ЦК ВКП(б). Протягом 1946–1949 рр. тут навчалося 430 партійних, радянських працівників, викладачів суспільних наук з України[56]. Лише у ВПШ, створеній ще в 1939 р. як вищий партійно-політичний навчальний

заклад СРСР, ідейно-теоретичну підготовку в 1946–1949 рр. пройшли 163 партійних і радянських керівники[57]. Для підготовки працівників центральних партійних закладів, у тому числі ЦК компартій республік, 2 серпня 1946 р. було створено спеціальний вищий навчальний заклад – Академію суспільних наук. Щорічно республіканська партійна організація поповнювалася 11-13 випускниками академії. При вузі діяла трирічна аспірантура, де готувалися науково-педагогічні кадри для системи навчання партійних, радянських і господарських кадрів. Тут же були запроваджені дев'ятимісячні курси для перепідготовки викладачів суспільних наук.

Не менш важливе значення у 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 був зарахований 441 слухач. Наступного року тут навчалося 33 секретарі, 79 завідувачів і заступників завідувачів відділов 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 – із 444 слухачів від УРСР склали всі іспити лише 66[58].

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 у Київську вищу партійну школу й одночасно збільшено термін навчання до 3 років. При ній з 1946 р. діяли шестимісячні парткурси, розраховані для навчання 200 осіб. У цьому ж році організовано 5 міжобласних партійних шкіл з 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, 6-місячні республіканські курси газетних працівників на 150 осіб у Харкові, сім 6-місячних партійних курсів при п'яти вищеназваних обласних партшколах, а також Чернігівському і Чернівецькому обкомах партії. Загальна кількість слухачів партійних шкіл і курсів у перший рік становила 2935 осіб[59]. На початку 1947 р. 6-місячні курси перепідготовки низових партійних і радянських працівників з'явилися ще при 12 обкомах КП(б)У. За 1948–1951 рр. ці навчальні заклади закінчили 4647 партійних і радянських працівників; протягом 1952–1955 рр. – ще близько 4500[60].

У першій половині 1950-х років на базі 9-місячних 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 УРСР кількість освітніх закладів поповнилася ще одним – Кримською обласною партійною школою з 3-річним терміном навчання. Контингент слухачів дворічних партшкіл складався з працівників районної та 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.

Організація навчання у партійних школах мала певні недоліки. Інколи траплялися випадки суто формального ставлення окремих керівників до організованого в республіці процесу партійної просвіти та перепідготовки управлінців. В Уманській міській

парторганізації, наприклад, для виконання плану набору до партшкіл записували всіх без винятку, у тому числі осіб, які вже мали вищу освіту і належну підготовку[61].

З метою забезпечення «ідейного зростання» управлінських кадрів, пересічних членів партії, комсомольців і радянських працівників в областях розпочали роботу вечірні університети марксизму-ленінізму. У Дніпропетровській області, приміром, таких було організовано три – в Дніпропетровську, Дніпродзержинську та Кривому Розі, у Запорізькій – два (Запоріжжя, Мелітополь)[62]. Система партійної просвіти також включала спецсемінари і партійні кабінети при обкомах, міськкомах і райкомах партії, де, як правило, читалися лекції з питань марксистсько-ленінської теорії, поточної політики, методики партійної пропаганди і т.ін.

Важливе значення влада надавала підвищенню рівня професійної підготовки сільських керівників. На виконання постанови РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 16 лютого 1946 р. «Про організацію обласних курсів підготовки голів та секретарів сільських Рад депутатів трудящих» був складений відповідний річний план, за яким в УРСР протягом 1946 р. навчання мали пройти 7830 голів і 8450 секретарів сільрад[63]. Контингент слухачів парткурсів у 1946 р. складався в основному з голів і секретарів сільрад, переважно українців за національністю. Так, із 118 курсантів першого набору Київських обласних курсів голів сільрад було 58, секретарів – 60, з них 113 українців, 4 росіян; за статтю – 75 чоловіків, 43 жінки; за партійною належністю – 42 члени ВКП(б), 13 кандидатів у члени партії, 23 комсомольця, 63 безпартійних. Досвід роботи від 1 до 3 років серед них мали лише 14 осіб, до року – 30, до півроку – 60 осіб[64]. Постановою РНК УРСР і ЦК КП(б)У було встановлено середньомісячний контингент підготовки секретарів і голів сільрад – 2713 осіб. Не всі змогли успішно пройти курси – відрахували приблизно 3% загальної кількості курсантів[65]. У 1947 р. строк навчання на партійних курсах при обласних партійних комітетах був підвищений з 6 до 9 місяців, а в 1953 р. – до року. Отже, і контингент шкіл і курсів поступово зростав кількісно.

Навчальний план курсів містив цілу низку предметів, зокрема таких: «Короткий курс історії ВКП(б)», «Книга тов. Сталіна "Про Велику Вітчизняну війну Радянського Союзу"», «Питання партійного і радянського будівництва», «Конституції СРСР і УРСР», «Історія СРСР», «Питання роботи промисловості і сільського господарства області та республіки», «Пропаганда п'ятирічного плану», «Українські буржуазні націоналісти – агенти фашизму – вороги українського народу», «Політична карта світу», «Українська мова» (24 години), «Російська мова» (35 годин), а також «Сучасна російська література» (факультативно)[66]. У зв'язку з подовженням терміну навчання до року в 1953 р. навчальні плани і програми курсів при обкомах партії були модифіковані, вводилися нові навчальні дисципліни з агротехніки, зоотехніки, механізації сільського господарства, промислового і колгоспного будівництва, бюджетної справи тощо.

Під час організації навчання в різних областях було виявлено чимало недоліків. Серед них – несвоєчасне укомплектування курсів, відсутність посібників, наочних засобів навчання; траплялися навіть випадки нестачі паперу й олівців, як, наприклад, на початковій стадії навчання при обласних курсах у Києві[67]. Проблемою для влаштування багатьох курсів була відсутність гуртожитків. Через це у Ровенській області, зокрема, із запланованих 80 осіб було викликано на навчання тільки 32. Для них запроваджувалися щомісячні стипендії: голови сільрад отримували 200 руб., секретарі – 150 руб.[68] В організації роботи курсів були й інші серйозні проблеми. Це –

і недостатнє укомплектування штатними викладачами, через що часто доводилося запрошувати лекторів без належної кваліфікації; і недосконала система навчальних курсів, яка передбачала роботу за єдиним навчальним планом, без урахування специфіки слухачів та їхнього місця роботи. Негативно впливав на діяльність партійних і радянських органів і той факт, що під час навчання працівники відривалися від своєї основної роботи. Останнє змусило деякі парторганізації вже з 1954 р. відмовитися від проведення річних курсів, замість яких були організовані короткотермінові (на 3–5 місяців). Наприкінці 1954 – початку 1955 р. Кримський обком партії, скажімо, запровадив двомісячні курси, де у два потоки пройшли перепідготовку як слухачі 26 секретарів і 100 інструкторів райкомів партії[69].

Великі обсяги роботи органів юстиції в післявоєнний період особливо посилили потребу в збільшенні контингенту відповідних кваліфікаційних кадрів. Джерелами поповнення органів правосуддя у перші повоєнні роки були демобілізовані або повернені з евакуації колишні працівники судів, створений резерв наркомюсту УРСР з 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 в УРСР певною мірою спричинило й проведення на всій території республіки перевірки особових справ тих комуністів, що 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 у ході розгляду подібних справ значно більше рішень про виключення з партії. Красномовний факт: у 1947 р. із загальної кількості виключених з партії (1360 осіб) більшу частину – 883 особи (66%) – становили ті, хто перебував на окупованій території[70].

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. Так, у вересні 1946 р. при ЦК КП(б)У був створений резерв партійних і радянських працівників у кількості 100 осіб, серед яких з перспективою на посаду секретарів обкомів партії – 30, голів облвиконкомів – 20 осіб. На 1 січня 1947 р. у резерві всіх обкомів КП(б)У значилося 2133 особи, чого було явно замало для такої великої республіки, як Україна. Саме відсутністю сформованого резерву пояснювалося повільне заміщення вакантних посад у партійній номенклатурі, несвоєчасне звільнення безталанних керівників тощо. Промовистим свідченням цього є, зокрема, постанова політбюро ЦК КП(б)У від 7 лютого 1950 р. «Про підбір, розподіл і виховання керівних кадрів у Ворошиловградській обласній партійній організації», в якій лунала гостра критика на адресу обкому через незаповненість протягом цілого року в Рубежанському та Свердловському райкомах

вакантних посад завідувачів промислово-транспортними відділами, а також за відсутність у 12 райкомах обласної парторганізації штатних пропагандистів[71].

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 відділов райкомів і міськкомів партії; секретарі районних партійних організацій поповнювали резерв для секретарів міськкомів, інструкторів і заступників завідувачів відділов обкомів партії і т.д. Одним з основних джерел формування кадрового резерву державного і партійного апаратів були інструктори партійних комітетів, здебільшого – 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 УРСР, 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 у ході їхнього масового висування на керівну роботу, особливо нижньої ланки, не завжди належним чином ураховувались особистісні й ділові якості людей. Нерідко до владного корпусу потрапляли особи, що 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 у 1951 р. із посад директорів райпромкомбінатів звільнилося 133 особи, з яких 52 через те, що не справилися з посадовими обов'язками[72].

Унаслідок організаційних помилок під час відбору кадрів майже відразу доводилося позбавлятися таких осіб. За півтора роки (1945–1946 рр.) змінилася майже половина керівних працівників партійних, радянських і господарських органів, 38% – секретарів райпарткомів, 64% – голів райвиконкомів. Лише за перше півріччя 1946 р. заміни кадрів за номенклатурою ЦК КП(б)У становили 52%, а за друге було звільнено ще 34,2% загальної кількості вже нового контингенту посадовців за те, що вони не впоралися зі своїми обов'язками, виявилися нездібними організаторами, безпринципними людьми. Серед них були й перші секретарі Ворошиловградського, Запорізького, Миколаївського і Чернігівського обкомів партії[73].

Значних кадрових змін зазнали місцеві осередки державно-партійного апарату. Не залишилися непоміченими переміщення у бюрократичному апараті обкомів КП(б)У. Так, за 1946 р. у Ворошиловградській області відбулася ротація 28,4% партійних і 23,5% радянських працівників, у Станіславській – відповідно 45% і 71%. Проте особливо ураженою такою тенденцією виявилася районна ланка. Окремі регіони були прямо-таки незаперечними лідерами у «гонитві» за новими районними кадрами. Так, за той же означений вище період (1,5 рока) склад голів райвиконкомів змінився: у Сумській області – на 91%, Ровенській – 88%, Миколаївській – 83%[74].

Плинність кадрів і розвиток державної служби багато в чому залежали й від особистих поглядів Сталіна на принципи та засоби управління. Номенклатурний принцип керівництва становив основу сталінського режиму, коли за допомогою репресій і терору була вибудувана чітка система беззастережної підлеглості й під-

контрольності нижчих ланок вищим. Іншими принципами були: дотримання балансу сил між окремими угрупованнями партійного і державного бомонду; угамування владних амбіцій серед авторитетних політиків із оточення В.Молотова, А.Мікояна, Л.Кагановича, Л.Берія, А.Жданова, Г.Маленкова шляхом висування молодих кадрів на високі адміністративно-управлінські посади. Разом із тим підходи кремлівського владики в галузі управління, складовими якої були постійні реорганізації і кадрові перестановки, унеможливлювали створення потужної регіональної бюрократії.

Значна доля переміщень у номенклатурі ЦК була спричинена латентною корупцією, аморальною поведінкою, недостатньою освіченістю. В документі до XIX з'їзду партії третина причин ротації кадрів цього рівня, яка становила 20-22%, стосувалася тих працівників, що себе скомпрометували[75].

Нерідким явищем були зміни, що відбувалися в апараті вищої виконавчої влади – Раді міністрів СРСР. У 1946–1950 рр. змінилося чотири міністри Збройних сил СРСР (Й.Сталін, М.Булганін – двічі, О.Василевський), з 1946 по 1953 р. – три міністри МДБ (В.Меркулов, В.Абакумов, С.Ігнатьєв). Кожний новий керівник проводив «перетряску» кадрів. Подібна ситуація спостерігалась і на нижчих щаблях влади.

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 складалися 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 Сталін утратив інтерес до такої форми «виховної роботи» інтелігенції та держслужбовців. Постанови про суди честі й усі їхні рішення були скасовані, тільки-но Сталін помер.

Контроль за кадрами набув більш жорсткого характеру після запровадження у 1947 р. нових норм кримінального права, пов'язаних із розголошенням державної таємниці, втратою секретних документів тощо. Порушення посадовими особами закону передбачало суворе покарання – позбавлення волі на строк від 8 до 12 років[76]. Імовірно, ці суворі заходи певною мірою подіяли на чиновництво, оскільки з 1947 р. принципово змінився характер кадрових ротацій: здебільшого це було підвищення на посадах, відрядження на перепідготовку або навчання для зміцнення окремих ділянок роботи. Якщо у номенклатурі ЦК КП(б)У в 1947 р. з таких причин змінилося 36,5% працівників, то на початок 1948 р. цей показник становив уже 59,5%[77].

Водночас ухвалення Верховною Радою СРСР цього закону відкрило шлюзи 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». В 1951–1952 рр. у зв'язку із закритим листом ЦК ВКП(б) про злочинну діяльність міністра В.Абакумова і суттєві недоліки в роботі очолюваного ним МДБ розпочалися арешти серед керівного складу міністерства.

Боротьба за владу в державі, розпочата після смерті Сталіна, особливий відгомін вона мала у міністерстві внутрішніх справ УРСР, утвореному в березні 1953 р. Міністром був призначений генерал-лейтенант П.Мешик, який керувався у своїй діяльності вказівками Л.Берія. Основним напрямом роботи нового міністра стали дії, спрямовані на послаблення партійного контролю за МВС. Були здійснені значні кадрові перестановки: з посад заступників міністра усунули службовців, які прийшли на цю роботу з партійних органів, трохи менше двох місяців знадобилося й для заміни всього керівництва обласних управлінь МВС УРСР[78].

Отже, демографічні втрати у війні, фільтрації та перевірка особових справ працівників партійно-радянського апарату, які перебували в зоні окупації, політичні репресії, поступове розширення номенклатури посад і зростання бюрократичного апарату, відновлення радянської влади на теренах щойно приєднаних територій виявили колосальну кадрову проблему. Шляхи її розв'язання були найрозмаїтішими: від елементарних кадрових перестановок, створення резерву до професійної підготовки чиновників і залучення демобілізованих до державної служби. Останні, схоже, найбільшою мірою відповідали новим номенклатурним принципам керівництва з жорсткою системою підпорядкування, що гармонійно вписувалися в радянську тоталітарну модель управління. Політичному керівництву республіки і загалом країни вдалося кількісно наповнити номенклатуру державних і партійних органів кадрами, проте їхня поспішна комплектація часто призводила до формалізації процесу відбору державних службовців і як наслідок – до корупції, аморальної поведінки тощо. Найвище партійно-радянське керівництво було змушене оперативно реагувати на вади в управлінні – було посилено контроль за якісним підбором кадрів через систему персонального затвердження кандидатур у партійних органах, а також створення суворого законодавства і «судів честі», які давали змогу позбутися ідеологічно «ненадійних» працівників. Постійна кадрова ротація, спрямована на «оздоровлення», так би мовити, апарату державного управління, водночас гальмувала процес створення його потужного і стабільного кістяка.

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.

Чи не найбільшою проблемою для тогочасного кремлівського і республіканського керівництва було відновлення радянської політичної системи на західноукраїнських землях і кадрове забезпечення цього процесу. Останнє вирішувалося в основному за рахунок управлінців, відряджених сюди зі східних областей УРСР. Вони безоглядно виконували вказівки згори, нерідко застосовуючи методи адміністративного примусу, внаслідок чого для корінного населення вони були фактично чужинцями. За таких політичних умов центральне керівництво країни наказало терміново забезпечити партійно-радянські органи місцевими кадрами. Проте, з одного боку, недовіра влади до «місцевих» висуванців, з другого – погрози українських націоналістів у разі співробітництва з радянською владою уповільнювали вирішення поставлених завдань. У підсумку перевага «східняків» у державно-партійних установах краю зберігалася.

3. Портрет державного службовця повоєнної доби

Через відсутність терміна «державна служба» в тогочасному радянському законодавстві неможливо дати чітке визначення цього поняття. Діяльність управлінців регламентувалася встановленими ще у 1922 р. Правилами про службу в державних установах і на підприємствах, а також різними правовими актами – як загальними, так і специфічними, характерними для працівників певних галузей управління.

Сама система державної служби не мала чітких параметрів, тим більше що в умовах жорсткої централізації і суцільного одержавлення на службі у Кремля перебувало, по суті, все працююче населення, включаючи управлінців у громадських організаціях. Як правило, держслужбовцями вважалися представники адміністративно-управлінського персоналу, діапазон якого був досить широкий – від уряду до адміністрацій підприємств. На 15 серпня 1946 р. у зведеній відомості штатів центрального апарату Верховної Ради, Ради міністрів, відомств і центральних установ УРСР було зафіксовано 6383 особи, щоправда, без урахування «силових» міністерств. Натомість до цього списку ввійшли 257 працівників Академії наук УРСР[79]. Наприкінці 1946 р. номенклатура міністерств і республіканських організацій складалася з 47 490 посад, на які було підібрано 44 805 кандидатів (94,4%). Проте з них лише 33 287 осіб, або 74%, були остаточно затверджені на своїх посадах[80].

У 1946–1955 рр. тривав процес вивчення та впровадження різних заходів, спрямованих на покращення якості й ефективності роботи апарату управління, постійно коригувалася кількість управлінських посад. Розробкою загальнодержавної номенклатури та посадових окладів, упорядкуванням штатної справи займалося створене в складі міністерства фінансів СРСР Центральне штатне управління. На початку 1950 р. загальний штат центрального апарату міністерств і відомств СРСР (без «силових» міністерств) становив 101,5 тис. осіб, тобто на 17% більше, ніж до війни[81].

Перелік або номенклатура партійних і державних посад різних рівнів не була сталою, чітко визначеною, а навпаки, змінювалася під впливом тих чи інших обставин. До них належали: структурні зміни всередині партійних, державних і господарських органів (ліквідація, об'єднання або виникнення нових міністерств, укрупнення колгоспів), специфіка регіонів, умови діяльності місцевих партійних організацій і радянських органів (збільшення контингенту державних службовців у політично нестабільній Західній Україні), масштаби і складність поставлених завдань тощо.

Звичайно, важко провести виразну межу між номенклатурою державних і партійних посад на основі соціального та функціонального критеріїв. Адже у повоєнний період тривало розбухання партійного і радянського апаратів. У зв'язку з цим плідну думку висловлює В.Литвин, наголошуючи, що «за багатомільйонною зовнішньою партією, яка не мала прямого відношення до диктатури, приховувалася державна структура, що володіла монополією на диктаторську владу»[82]. Недарма, напевно, до номенклатури ЦК КП(б)У входили посади сектора кадрів НКВС і НКДБ. Усього в 1946 р. їх налічувалося відповідно 1733 і 608. Сюди входили всі ключові управлінці – як центрального, так і місцевого рівнів: відомства внутрішніх справ і державної безпеки УРСР на чолі з народними комісарами та їхніми заступниками (для НКВС – 3, НКДБ – 2), центральними апаратами, обласними, міськими, районними відділами та відділеннями,

транспортними відділами, а також Комітет у справах фізкультури і спорту при РНК УРСР (включно с директорами київських стадіонів ім. Хрущова і «Динамо»), який перебував у підпорядкуванні НКДБ[83]. Проте загальна кількість міністерських посадовців була, зрозуміло, значно більшою. Згідно з матеріалами про штатний склад органів і підрозділів МВС УРСР, у 1951 р. в них за списком налічувалося 68 208 осіб[84].

У звіті про роботу Управління кадрів ЦК КП(б)У за 1946 р. лунала гостра критика на адресу обкомів, райкомів, первинних парторганізацій за допущення зрощення партійного апарату з радянським і господарським[85]. У вищому керівництві добре усвідомлювали дуалістичний характер взаємин правлячої партії з радянськими та господарськими інститутами. Занурення партійних працівників у господарські справи загрожувало втратою їх «незалежності і самостійності», політичного контролю. З іншого боку, невтручання партії в економіку могло призвести до втрати контролю за матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами.

Про бажання партії контролювати всі економічні та суспільні процеси в СРСР і УРСР прямо свідчать ті суперечності, що час від часу виникали між державними і партійними органами. Так, у 1951 р. заступник міністра місцевої промисловості УРСР, доповідаючи на нараді з кадрових питань, озвучив одне з ключових завдань у роботі міністерства – встановити діловий зв'язок з партійними органами і облвиконкомами (місцевою владою), одночасно зазначивши, що це не завжди вдається. Наявні суперечності, з його слів, полягали у тому, що партійне керівництво напряму впливало на кадрові переміщення на підприємствах. Особливе невдоволення він висловив з приводу того, що директорів райпромкомбінатів і обласних заводів партійні функціонери усували з посад без відома міністерських установ або, навпаки, не давали це зробити за погану роботу посадовця. Партійні осередки своєю чергою теж досить чутливо реагували на спроби радянських органів переманити кадрових працівників-партійців на свої управлінські посади[86].

Фактично включення до реєстру кадрів керівників підприємств і організацій районів, міст, областей стало одним із методів впливу на суспільно-політичне та господарське життя республіки. Приміром, номенклатура Одеського міськкому в 1946 р. лише на 40,4% складалася з партійних, комсомольських і радянських працівників, решту становили керівники підприємств машинобудівної та місцевої промисловості, транспорту, зв'язку, торгівлі, культурно-просвітницьких організацій тощо. Загалом на 1 січня 1947 р. до номенклатури ЦК КП(б)У належало тільки 30,9% партійних працівників, усі решта були радянськими та господарськими.

У гонитві за якісним кадровим підбором партійні комітети намагалися включати до своєї номенклатури всі управлінські посади, внаслідок чого вони розрослися щонайменше в декілька разів. Типовими щодо цього уявляються дані за 1947 р. по Київській області: у Березанському райкомі партії кількість номенклатурних посад збільшилася зі 153 до 530, у Корсунь-Шевченківському – із 283 до 819, Маньковському – із 161 до 508[87]. У 1954 р. до номенклатури республіканських і обласних комітетів партії були включені голови колгоспів, а до номенклатури райкомів – їхні заступники, бригадири та завідувачі ферм. В умовах монополії управлінської еліти на політику, ідеологію та економіку залучення керівників сільськогосподарського сектора до складу партійної номенклатури мало на меті підвищити відповідальність місцевих партпрацівників за підбір і розстановку колгоспних кадрів[88].

Непростим видається й визначення чітких соціальних меж вищих і нижчих ланок керуючого класу. До найвищої ланки належав керівний склад центрального апарату ЦК партії, Верховної Ради та Ради міністрів СРСР. Це була правляча верхівка, найменш уразлива з боку сталінської репресивної машини, хоча траплялися непоодинокі випадки морального цькування і навіть фізичного знищення її представників. До того ж вони мали власну номенклатуру посад, що давало їм серйозні шанси втриматись у боротьбі центру з регіональною бюрократією. Призначення на посаду за основною номенклатурою супроводжувалось обов'язковою процедурою «багатокабінетного» узгодження й остаточного затвердження в ЦК КПРС. Усі інші управлінські штати належали до нижчої ланки чиновництва.

В Україні також поступово сформувалася дворівнева система партійної бюрократії. Номенклатуру ЦК, обкомів, міськкомів і райкомів КП(б)У було розподілено на дві частини – основну та контрольно-облікову, по кожній з яких узгоджено перелік посад. Основна створювалася й асоціювалася з елітарною частиною, куди переважно входили відповідальні працівники апарату ЦК, секретарі обкомів, перші секретарі міськкомів, окружкомів і райкомів партії. Контрольно-облікова номенклатура увібрала в себе кадри вищої ланки – завідувачів відділами обкомів і великих міськкомів, секретарів міськкомів і райкомів. Одночасно було чітко визначено перелік номенклатурних посад обкомів і ЦК КП(б)У. Станом на 20 липня 1947 р., наприклад, до номенклатури Одеського обкому партії входили 454 партійних працівників, 66 з яких належали до номенклатури ЦК ВКП(б), 89 – ЦК КП(б)У, а 299 – обкому партії[89].

Важливим джерелом поповнення радянських і партійних кадрів була молодь, щонайперше – комсомольські активісти. Проте їхнє висування на різні державні посади у перші повоєнні роки було вкрай рідким, безсистемним. Здебільшого це було пов'язано з наданням переваги у формуванні кадрового потенціалу колишнім фронтовикам, а також висуванцям з досвідом партійної і радянської роботи. Тому період четвертої п'ятирічки характеризується тенденцією до зростання вікового цензу серед секретарів міськкомів і райкомів партії, помітного збільшення частки кадрів віком 40 і більше років. Це добре видно, зокрема, на прикладі Дніпропетровської області, де з 570 осіб, внесених до резервного списку міськкомів і райкомів партії наприкінці 1946 р., вік сорока відсотків осіб перевищував 50 років[90]. Такі викривлення у віковій політиці частково можна пояснити тим, що значна частина перспективних молодих людей, комсомольських функціонерів перебувала на навчанні в різних освітніх закладах, партшколах і т.п., оскільки партійні комітети вели активну роботу щодо поширення вищої і спеціальної освіти серед молоді, розраховуючи на якісне поповнення в майбутньому своїх структур і лав державних службовців. У дворічних партшколах України в 1946 р. було 78% слухачів віком до 35 років, з яких 17,2% – молодше 25 років. Подібна тенденція охоплення навчанням молодого покоління зберігалася й у 1950-х роках[91].

Недостатній рівень ідейно-теоретичної та професійної підготовки ветеранів і водночас поява молодої генерації випускників вищих навчальних закладів, партійних шкіл спонукали власті до більш перспективного вирішення кадрової проблеми за рахунок поповнення останніми державного і партійного апаратів. Якщо у 1947 р. в Україні на партійну роботу було прийнято лише 23 комсомольських працівника, то за 1950–1951 рр. – вже 1228 осіб[92]. Свіжий стиль і ефективні методи роботи з молоддю

демонстрували серед інших комуністи Сталінської обласної парторганізації, сміливо висуваючи на керівну роботу найініціативніших її представників. Тільки у 1952 р. на посади обкомівської номенклатури тут було прийнято 621 молодого працівника[93]. Здебільшого молодими кадрами поповнювались апарати райкомів, міськкомів і обкомів партії, їх обирали головами, заступниками голів і секретарями виконкомів різного рівня рад депутатів трудящих, призначали секретарями партійних комітетів. Так, секретарями міськкомів і обкомів Компартії України стали перші секретарі ЦК ЛКСМУ В.Костенко, П.Тронько, Г.Шевель, В.Дрозденко, Ю.Єльченко та ін.

Значна увага приділялася залученню до активного суспільно-політичного життя та висуванню на керівні посади представниць «слабкої статі», частина з яких посіла помітні місця в ієрархії партійних і радянських органів. У складі республіканської партійної організації наприкінці 1954 р. налічувалося 153 тис. жінок. Серед них – 8 тис. секретарів первинних парторганізацій, або 15% загальної кількості[94]. Жінки перебували й на вищих щаблях державної влади. Так, понад 57% їх було в апараті управління республіканського міністерства держторгівлі, де, між іншим, заступником міністра також була жінка – Вороніна; у 1951 р. в системі цього міністерства налічувалося 15 жінок – директорів торговельних організацій[95]. У 1950 р. серед народних суддів і членів Львівського обласного суду були 32 чоловіки і 16 жінок[96]. Активну участь жіноцтво брало й у відбудові повоєнної економіки республіки, особливо у відродженні сільського господарства. На цій трудовій ниві дехто з них виявив справжні лідерські та фахові якості.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у здійсненні гендерної політики соціалістичного зразка в роки четвертої п'ятирічки, загальна динаміка участі жінок у системі управлінської діяльності залишала бажати кращого. За цей час в УРСР майже вдвічі скоротилась їхня кількість на керівних посадах місцевих державно-партійних органів: у 1,8 раза – серед інструкторів республіканських обкомів, у 2,5 – серед інструкторів міськкомів і райкомів, які становили одне з найважливіших джерел резерву керівного складу.

Задля реалізації планів кадрового поповнення жінками відповідних управлінських структур велике значення надавалося їхній підготовці в системі партійно-політичної освіти. У 1946–1947 рр. серед слухачів обласних 2-річних партшкіл жінки становили 10,5%. У подальшому їхня кількість поступово зростала, про що свідчать такі дані: у 1952 р. у Львівській партійній школі жінок було 17,1%, Закарпатській – 24,7%, а серед випускників 1955 р. 3-річної Кримської партшколи їх була майже чверть[97].

Впадає в очі досить низький освітній рівень державних службовців. На початку 1947 р. вищу і середню освіту мали 63% працівників апарату центральних органів влади, 21 голова облвиконкому (із 24)[98]. Наприкінці п'ятирічки 80% секретарів обкомів КП (б)У були з вищою або незакінченою вищою освітою[99]. Значно гіршу динаміку в цьому відношенні демонстрували місцеві партійні працівники.

Загалом протягом повоєнного десятиріччя освітній рівень партійно-радянського апарату підвищувався дуже повільно. На це вказують хоча б такі факти: від 1949 до 1954 р. у номенклатурі Вінницького обкому партії кількість осіб з вищою освітою збільшилася лише на 3,3% (з 31,9 до 34,6%), тоді як за два останні роки плинність кадрів обкому сягала 32%; за 1953–1954 рр. не зазнав суттєвого підвищення освітній рівень працівників Станіславського обкому партії, хоч у 36 сільських районах облас-

ті було замінено 60 секретарів і 24 голови райвиконкомів[100]. Загалом на березень 1954 р. в Україні вищої освіти не мали 32% працівників номенклатури ЦК КП(б)У, в тому числі 8% – навіть середньої освіти[101].

Вельми низьким був освітній рівень і серед управлінців, особливо керівників у галузі сільського господарства. У другій половині 1940-х років серед голів виконкомів в УРСР лише 258 мали вищу освіту, 2441 – середню, 5483 – незакінчену середню, а 9846 – початкову освіту. Відсутність належного кваліфікаційного рівня негативно позначалася на їхній професійній діяльності. В 1953 р. серед 15 770 голів колгоспів в Українській РСР вищу освіту мали лише 455, а середню спеціальну – 3070 осіб[102]. У Київській області на початок 1953 р. лише 31,6% голів колгоспів і радгоспів мали вищу та середню освіту. Проведені тут заходи щодо усунення наявних недоліків і диспропорцій (у тому числі заміна понад 300 голів колгоспів) значно покращили показники освітнього рівня керівників колгоспів. Уже наприкінці 1955 р. понад 60% з них мали вищу або середню освіту, а 38,1% були спеціалістами сільського господарства[103].

Спостерігались і проблеми з рівнем фахової підготовки місцевого керівництва. На лютий 1955 р. серед 72 перших і других секретарів сільських райкомів партії і 36 голів райвиконкомів Станіславської області не було жодного дипломованого спеціаліста в галузі сільського господарства[104].

Уповільнені темпи підвищення освітнього рівня державних службовців свідчили про певну законсервованість кадрового складу партійно-радянського апарату. Номенклатура посад поступово перетворилася на номенклатуру осіб, тобто створювалося своєрідне коло працівників, професійних державно-партійних бюрократів, які переміщувалися з однієї посади на іншу. Так, скарги на перших секретарів обкомів А.Гаєвого (Ворошиловград) і Г.Єнютіна (Запоріжжя) призвели до усунення їх з посад у 1951 р. Утім, уже за рік А.Гаєвий став першим секретарем Запорізького обкому КП України, а Г.Єнютін – інспектором ЦК ВКП(б)[105].

Безперечно, у середовищі номенклатури було чимало здібних, сумлінних, талановитих кадрів, завдяки яким, попри всі труднощі, досягалися непогані темпи повоєнної відбудови і нормалізації суспільного життя. Своїм умінням, принциповістю, чесністю вони здобули собі повагу й авторитет, працюючи секретарями райкомів, міськкомів, обкомів, ЦК Компартії України, головами різного рівня рад, керівниками господарських, промислових об'єктів. Разом із тим укорінена формальна, бюрократична система підбору кадрів допускала до окресленого кола слабких, недостатньо підготовлених працівників, які не справлялися з роботою на будь-яких посадах, але трималися у номенклатурі завдяки підтримці та заступництву вищого керівництва[106].

За своїми ідейно-політичними поглядами державно-партійне керівництво України, з одного боку, не виходило за межі загальнопартійної лінії і беззастережно крокувало у фарватері політичної практики центру, а з другого – владний корпус республіки здобув можливість максимально обережно обстоювати економічні, господарські права республіки, а також компетенції в управлінні. Отже, починаючи вже з повоєнного часу характерною рисою діяльності політичної еліти України стало поєднання двох суперечливих тенденцій – нейтралістської та автономістської[107].

Величезні матеріальні збитки, заподіяні Україні війною, здавалося б, вимагали від кремлівських можновладців відповідної пропорційної справедливої компенсації,

суттєвих фінансових вливань в економіку республіки через союзний бюджет. Натомість українська економіка протягом першої повоєнної п'ятирічки жодних додаткових коштів не отримала, а її фінансування становило лише 19% всесоюзних капіталовкладень. Такий, м'яко кажучи, несправедливий розподіл бюджетних ресурсів викликав невдоволення партійно-радянського керівництва України.

У 1946–1947 рр. в УРСР стався голод. Керівництво радянської України намагалося виправити ситуацію. У листі М.Хрущова до Сталіна від 6 лютого 1947 р. повідомлялося про здійснені спроби адміністративного впливу, зокрема шляхом покарань керівників міністерств, місцевих радянських і партійних органів. За незадовільну організацію і керівництво підготовкою до весняної сівби ЦК КП(б)У звільнив з посад секретарів обкомів партії Матюшина (Запоріжжя) і Філіпова (Миколаїв), виніс догани окремим головам районних парторганізацій, а також республіканським міністрам Бутенку (землеробства), Кальченку (технічних культур), голові Ради міністрів УРСР Старченку[108].

Не уникли карального «смерчу», звісно, й безпосередні організатори сільськогосподарського виробництва – голови колгоспів, більшість з яких по закінченні війни були формально призначеними для беззастережного виконання вказівок згори і за своїми професійними та діловими якостями не завжди відповідали тогочасним вимогам. Тому зміна (звільнення з посади) керівників колективних господарств у той час, особливо в період голоду 1946–1947 рр., стала найпоширенішим адміністративним методом покарання. Фактично протягом кількох років у республіці була здійснена повна ротація колгоспних ватажків. В Одеській області, наприклад, у 1946 р. було усунуто з посад 64,6% голів колгоспів, у Запорізькій – 38,6%, а у Сталінській за 1946 – першу половину 1947 р. – 62,2%[109].

Коли ж виникла пряма загроза масового вимирання людей від голоду, республіканське керівництво, передусім в особі М.Хрущова, спробувало принаймні зарадити трагедії, неодноразово звертаючись по допомогу Москви. Але, незважаючи на кричущі повідомлення про вимирання тисяч українців, центральна влада й особисто Сталін були невблаганними. Кремлівське керівництво наполягало на проведенні планових хлібозаготівель і навіть посилило контроль за їхнім виконанням, одночасно експортуючи зерно в інші країни. Неспроможність виконувати поставлені центром задачі зі збору зернових в Україні, ймовірно, і були основними причинами, через які на березневому пленумі ЦК КП(б)У 1947 р. М.Хрущова було усунуто з посади першого секретаря ЦК КП(б)У. На його місце з метою зміцнення керівництва Компартії України, звідки надходили наполегливі прохання про допомогу голодуючим районам, з Москви був відряджений сталінський соратник Л.Каганович, який уже мав досвід «вирішення» подібних питань у республіці ще з трагічних 1932–1933 рр.

Боролися за порятунок голодних і місцеві керівники. Нерідко задля пом'якшення наслідків голоду районне, сільське і колгоспне начальство без погодження з вищими органами звільняло найураженіші голодом колгоспи від заготівель. Так, у Сталінській області керівництво Амвросіївського району заборонило колгоспам здавати державі зерно без їхнього письмового дозволу, а голова колгоспу ім. Рози Люксембург навіть дав наказ зламати сушильну машину для припинення заготівлі зерна[110].

Наслідком подібних учинків стало жорстоке переслідування «саботажників», переважно у формі звільнень, стягнень і репресій. За таких умов посада голови кол-

госпу стала чи не найнебезпечнішою в сільськогосподарській галузі[111]. Ще тривала дія сумнозвісного закону «Про п'ять колосків» від 7 серпня 1932 р., а вже 4 червня 1947 р. Президія Верховної Ради СРСР видала укази «Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного і громадського майна» та «Про посилення охорони особистої власності громадян», які передбачали покарання від 7 до 10 років ув'язнення. Протягом 1946 р. і першого кварталу 1947 р. кожний шістнадцятий голова колгоспу в Україні був засуджений за «протиправні дії»[112].

У 1946–1947 рр. намагалися подолати проблему продовольчого постачання й на підприємствах. Декому з директорів удавалося навіть у таких складних умовах належним чином забезпечувати нормальне харчування своїх працівників, переважно за рахунок своїх організаторських здібностей, винахідливості. Завдяки директору Дніпропетровського автомобільного заводу К.Власову, скажімо, при підприємстві було створено рибрадгосп і підсобне господарство, закуплено 115 голів великої рогатої худоби, вулики, значно розширено відгодівельний комплекс для свиней, збільшено власну птахофабрику, а у заводських ставках почали розводити рибу[113].

З початком мирного життя посилилися заклики до висування «місцевих» на керівні посади, особливо в західноукраїнському регіоні, поступово поширювалася «українізація» кадрів і серед політичного керівництва республіки. На 1 січня 1946 р. українців у КП(б)У було близько 60%[114]. Серед номенклатури ЦК КП(б)У намітилася тенденція до зростання, хоча й повільного, частки національних кадрів. На початок того ж року відсоток українців тут становив 61,5%, тоді як за рік – уже 63,9%[115]. У 1951 р. на керівних посадах у міністерстві м'ясомолочної промисловості республіки працювало 199 українців, 96 росіян, 62 особи інших національностей[116]. Натомість національні кадри досі становили меншість у структурах МВС, МДБ, прокуратури УРСР. На початку 1951 р. тільки 43,6% начальників міських райвідділів МДБ УРСР були українцями. Серед оперативних працівників МДБ частка українців становила 38,1%, росіян – 56,1%. А за даними воєнної прокуратури військ МВС Українського округу, у 1953 р. з 169 офіцерів 106 були росіянами і лише 45 – українцями[117].

З кінця 1940-х років позначилася ще одна тенденція – стрімко набирала обертів русифікація. Насамперед це виявилось у створенні та розширенні мережі російськомовних шкіл, використанні російської мови для викладання в українських вищих навчальних закладах, у діловодстві республіканських державних і політичних установ. Ось лише один характерний факт: на початку 1953 р. у Львівському університеті з 295 викладачів українською мовою викладали 49, а частка місцевої молоді в середовищі львівського студентства не перевищувала й половини[118].

З приходом до влади М.Хрущова суттєво змінилося національне «наповнення» складу вищого партійно-радянського «істеблішменту» на користь «місцевих». Так, на XVIII з'їзді КПУ, який відбувся 23-26 березня 1954 р., першим і другим секретарями ЦК було обрано О.Кириченка та М.Підгорного, українців за походженням. Переважно українським був склад президії й абсолютно – секретаріату ЦК; питома вага національних кадрів у новообраному ЦК КПУ збільшилася з 62 до 72%[119]. У результаті на політичній авансцені з'явилася, по суті, перша повоєнна генерація національної еліти – О.Кириченко, М.Підгорний, М.Гречуха, Н.Кальченко, О.Корнійчук, Д.Коротченко, І.Назаренко, І.Сенін та ін. Кандидатами у члени ЦК Компартії України стали П.Шелест і В.Щербицький. Багато українців очолювали партійні комітети різних рівнів. У Жито-

мирській області, приміром, у 1953 р. серед перших секретарів міськкомів було 30 українців проти 8 росіян, других секретарів – 27 українців і 9 росіян, перших секретарів райкомів партії – відповідно 25 і 11, голів міських райвиконкомів – 34 і 4[120].

У мирних умовах партійно-радянська верхівка продовжувала дотримуватися генеральної лінії на пріоритетний розвиток промисловості групи А (важка індустрія). Вирішення важливих для мільйонів простих людей проблем їхнього злиденного існування в лещатах карткової системи продуктового постачання, дефіциту товарів широкого вжитку вважалося другорядним і відкладалося «на потім». Особливо потерпала Україна від гострої житлової кризи, спричиненої знищенням під час війни половини житлового фонду. Майже 10 млн громадян залишилися без даху над головою в буквальному розумінні цього слова[121].

Житлова проблема була знайома не лише пересічним громадянам. Протягом першого повоєнного десятиліття її відчувала значна частина працівників державного апарату. Це підтверджують численні листи та клопотання про надання житлової площі, розширення або просто вирішення суперечок з колишніми господарями квартир, які повернулися до покинутих під час війни осель. Ось лише кілька типових прикладів таких заяв, де описані умови життя посадовців: начальник управління з питань евакуації при Раді міністрів Білай, колишній фронтовик, мешкає з родиною (4 особи) в кімнаті розміром 14 кв. м; старший інспектор секретаря побутового обслуговування управління справами Ради міністрів УРСР Калюжний після демобілізації з армії зі своєю родиною (5 осіб) мешкає в готелі; секретар заступника голови Ради міністрів УРСР І.Сухарєв з дружиною живуть у рідних (7 осіб) і т.д. Навіть сам міністр закордонних справ Д.Мануїльський був змушений звертатися з проханням виділити для своїх співробітників кілька квартир, бо вони тимчасово займали помешкання колег, які знаходились у закордонних відрядженнях[122].

Власті активно працювали над формуванням свого позитивного іміджу, зокрема, шляхом посилення трудової дисципліни серед працівників різних ланок державно-партійного апарату, встановлення фіксованого робочого дня державних установ у різних населених пунктах з урахуванням бюджету вільного часу людей. Постановою Ради міністрів УРСР від 31 серпня 1953 р. був жорстко регламентований режим робочого дня у міністерствах, відомствах та ін. Загалом тривалість робочого дня становила 8 годин, але обов'язковою умовою в денному розкладі державних службовців всіх рівнів була годинна обідня перерва. Для установ та організацій, розташованих у Києві (республіканські), в обласних центрах і містах обласного підпорядкування робочий день тривав з 9:00 до 18:00; для державних закладів місцевого значення – з 10:00 до 19:00, у сільських районах – з 8:00 до 17:00[123].

Дотримання службової дисципліни й усвідомлення внутрішньої потреби до сумлінної, віданої праці забезпечувалися не лише за допомогою жорстких засобів впливу, а й традиційним «методом пряника» – через надання певних пільг, заохочень, підтримки в різних побутових ситуаціях. Крім того, наприкінці 1940-х років для підвищення престижу відповідальних працівників у системі державної влади були затверджені персональні звання і положення про хід служби[124].

Рівень зарплат серед різних соціальних прошарків відрізнявся несуттєво. У Донбасі, наприклад, оклади керівних працівників на початку 1950-х років дорівнювали 1000-2000 руб., службовців – 400-700 руб., учителів і лікарів – 700-1000 руб.,

промислових робітників – 600-1200 руб.[125] У 1946 р. посадовий оклад голови Президії Верховної Ради УРСР становив 2300 руб., секретаря Президії Верховної Ради УРСР – 1600 руб., управляючого справами Президії Верховної Ради УРСР – 1300 руб., голови Держплану – 2000 руб., міністра житлового будівництва – 2500 руб., міністрів автотранспорту, легкої промисловості і промисловості будматеріалів – 1700 руб., електротехніка в управлінні справами Верховної Ради УРСР – 750 руб., секретаря-друкарки і слюсаря – відповідно 500 і 450 руб.[126] Але не заробітна плата була індикатором, що визначав елітарність державного службовця чи убогість пересічного робітника, оскільки через дефіцит, карткову систему постачання продуктів гроші неможливо було отоварити.

Найвища ланка функціонерів була забезпечена різними соціальними благами: перспективою блискучої кар'єри; особливою системою постачання (пайки), медичного та соціального забезпечення (машини, квартири, дачі, відпочинок). Для рядових комуністів такі умови життя були недоступні.

Будучи такими ж «гвинтиками» тоталітарної системи, як і маса пересічних громадян, державні службовці не могли відчувати своє становище цілком стабільним. Вони проходили випробувальний термін, а за допущені хиби в роботі не могли себе убезпечити від покарань і репресивних заходів, навіть попри перебування у лавах партії. За таких умов у вищого керівництва поступово виробився інстинкт політичного і фізичного виживання. Державні та партійні працівники стали більш обережними, недовірливими, доводилося опановувати навички неформального, «коридорного» стиля роботи. У їхньому середовищі поступово деформувалися особистісні відносини, запанувала атмосфера заздрості, підступності, причому дехто навіть не зупинявся перед усуненням своїх суперників. Тим більше що для цього були створені сприятливі умови, зокрема, усіляко заохочувалися доноси на керівництво, хоча вони далеко не завжди виявлялися об'єктивними[127].

Частина радянської номенклатури переслідувала винятково власні, щонайперше матеріальні інтереси і, укоренившись на управлінських посадах, не цуралася використовувати своє службове становище в корисливих, суто меркантильних цілях. У 1951 р. політбюро ЦК КП(б)У піддало нищівній критиці апарат міністерства держторгівлі УРСР, указуючи на його засміченість політично неблагонадійними особами, спекулянтами, шахраями і злодіями, які, мовляв, наживалися за рахунок трудящих, держави, розкрадання соціалістичного майна. Про значні розтрати і крадіжки (лише у 1949 р. на суму 4 млн руб.) на одному із засідань доповідав заступник міністра м'ясомолочної промисловості УРСР Бризгін; у міністерстві кінематографії також були виявлені випадки зловживання посадами під час реалізації квитків на кіносеанси, в тому числі привласнення прибутку від їхнього продажу[128].

Архіви зберігають чимало матеріалів компрометуючого характеру на керівників обкомів, міськкомів, радянських органів влади. Робітники комбінату «Артемвугілля» м. Горлівка, приміром, повідомляли про непристойну поведінку заступника начальника комбінату і депутата Верховної Ради УРСР Є.Гончаренка, звинувачуючи останнього у грубому поводженні та знущанні над підлеглими з використанням нецензурної лайки[129]. Ціла низка фактів морального розкладання працівників райкомів була зафіксована у Чернівецькій області. Так, доповідна записка до редакції газети «Радянська Україна» містила нищівну критику секретаря Кіцманського райкому КП(б)У

Зеленого, характеризуючи його, як п'яничку, хабарника; було викрито непристойну поведінку секретаря Глибокського райкому Багачова, який вдирався у квартири до жінок, примушуючи їх до співжиття. Як повідомлялось у записці, керівництво Глибокського району навіть не гребувало для себе забирати по селах у господарів різні речі. В документі згадується завідувач оргінструкторського відділу Вовк, який, побачивши в одному селі рояль, зажадав інструмент для своєї доньки[130].

Існування в партії корумпованих елементів підривало її авторитет, адже у масовій свідомості комуністи ототожнювалися з носіями влади. Партія не могла допустити падіння власного авторитету, а тому партосередки намагалися вести рішучу боротьбу з таким явищем, застосовуючи різні методи впливу щодо порушників статутних вимог і морально-етичних норм аж до крайньої міри – виключення з партії. Поліпшенню якісного складу всіх структурних осередків партії сприяв проведений у 1954 р. обмін партійних квитків. У такий спосіб Компартія України позбавлялася ненадійних елементів, які у той чи інший спосіб скомпрометували себе.

Серед недоліків, виявлених у роботі керівних посадовців, були: бюрократичний стиль керівництва, надмірне адміністрування, нехтування думкою підлеглих, завдавання образ працівникам. З одного боку, це можна пояснити об'єктивними труднощами адаптації частини керівних кадрів, особливо колишніх фронтовиків, до специфіки управління в мирний час, а з другого – тим, що в умовах сформованої командно-адміністративної системи управління, страху перед репресивними органами низові керівники будь-що намагалися виконати держплан, хлібозаготівельні норми, своєчасно сплатити сільгоспподаток тощо. У разі невиконання їм загрожували різні каральні санкції, аж до виключення з партії, зняття з роботи і навіть притягнення до кримінальної відповідальності, а тому жорсткі методи керівництва стали поширеним явищем тих часів.

Непоодинокими були й брутальні порушення законності, причому навіть кадровими працівниками органів НКВС. Серед зафіксованих лише у 1945 р. 1039 злочинів, скоєних співробітниками республіканського НКВС, на керівний склад припадало загалом 417 (серед них 229 мали спецзвання). Перелік злочинів різноманітний – від привласнення, розтрат і хабарництва до незаконних відкриттів справ, арештів та обшуків[131].

Серйозним зловживанням посадою, на думку вищого партійного керівництва, було зрощення партійного і господарчого апаратів управління. Такі випадки фіксувалися повсюдно, причому інколи мали далеко не політичний підтекст. Зокрема, у протоколі пленуму Київського обкому партії за 24 серпня 1946 р. поряд із констатацією подібного явища містяться цікаві факти щодо його наслідків – преміювання господарськими керівниками партійних працівників, незаконне забезпечення їх продуктами і промтоварами. Посадовці Корсунь-Шевченківського, Бориспільського, Христинівського та інших районів Київщини нерідко «грішили» такими зловживаннями, як використання службового становища у ході будівництва власних осель за рахунок державних організацій[132].

Повоєнна доба актуалізувала проблему ефективного державного управління. Її розв'язанню мала сприяти низка заходів, спрямованих на реформування структури органів державно-партійної влади, якісне кадрове забезпечення відбудовчих процесів. Стрижнем кадрової політики і найважливішим критерієм посадовця було

безумовне виконання всіх наказів згори, що автоматично позбавляло його ініціативності, творчого підходу до виконання своїх службових обов'язків. Не випадково у перші повоєнні роки основним джерелом поповнення державно-партійного апарату управління стали колишні фронтовики, командири, що звикли у воєнних умовах беззастережно виконувати накази і забезпечувати їхню реалізацію. Багато в чому завдяки таким методам керівництва Україна демонструвала вражаючі показники повоєнної відбудови.

Водночас під щільним партійно-ідеологічним контролем фактично формувався новий тип радянського державного службовця, який обов'язково мав бути досвідченим, кваліфікованим фахівцем з глибокими знаннями в чітко окресленому колі професійних інтересів. З початку 1950-х років дедалі частіше до державної служби стали залучатися молоді спеціалісти, комсомольські функціонери, які у повоєнний час здобули вищу чи середню спеціальну освіту. Найбільша частка серед держслужбовців належала чоловікам віком від 40 до 50 років, що зумовлювалося необхідністю проходження ними всіх бюрократичних ланок управлінської системи й отримання належного професійного досвіду. Незважаючи на створену мережу освітніх закладів для підготовки партійних, радянських і господарських кадрів, освітній рівень державних службовців залишався досить низьким. Щоправда, він напряму залежав від рангу посади – порівняно з вищими чиновниками вкрай слабку фахову підготовку мало місцеве керівництво.

Так само не був однорідним і соціальний статус держслужбовців. За свою відданість і суворе дотримання службової дисципліни вони отримували різні заохочення у вигляді соціальних пільг, підвищення по службі. Подібне «опікування» владного апарату поступово трансформувало частину посадовців у привілейовану суспільну групу, вищий ешелон – так звану номенклатуру, найменш уразливу до різного типу змін або потрясінь. Їхній високий статус насамперед виявився у доступі до соціальних благ: перспективи кар'єрного зростання, особливої системи постачання, медичного і соціального обслуговування, житла, зв'язків тощо. Від цього часу соціальна нерівність між ними та пересічними радянськими громадянами починає неухильно поглиблюватися, перетворюючись на справжню прірву, яка згодом й поглинула «керівну і спрямовуючу» силу радянського суспільства – КПРС, а з нею і державну конструкцію під назвою «СРСР».

Вищий ешелон української влади демонстрував цілковиту покору політиці Москви, оскільки непослух, особливо за сталінських часів, міг обернутися відповідними «оргвисновками», а то й репресивними заходами. Разом із тим уже на початку відбудовчого періоду в колах республіканського вищого керівництва зароджувалася й автономістська тенденція, коли окремі посадовці насмілювалися обстоювати більш широкі права України. Значною мірою цьому сприяли поступова «українізація» кадрів як на місцевому рівні, так і в середовищі вищої партійно-радянської номенклатури, неухильне зростання питомої ваги корінних українців у системі державної влади й управління республіки, стимульовані після сходження на правлячий олімп М.Хрущова. Це свідчило про формування в Україні нової національної політичної еліти. Проте такого роду «вольності» тут тривали недовго, а зі зміною генсека у 1964 р. взагалі були зведені нанівець.

Посилання до розділу 22

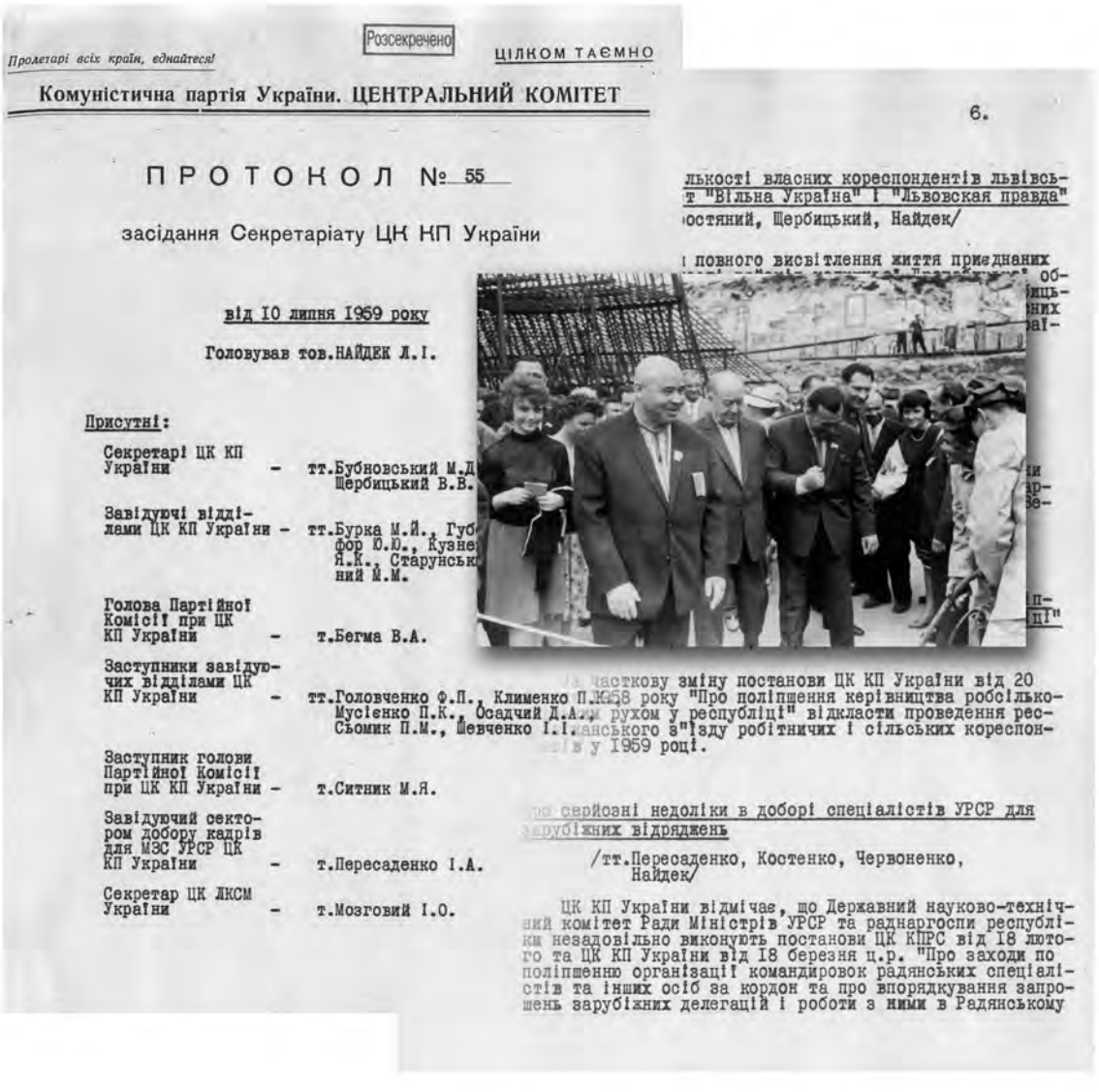
1 *Власов В.А.* Высшие и центральные органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик. – М., 1955. – С.40.
2 *Орленко В.І.* Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. – К., 2001. – С.196-197.
3 *Власов В.А.* Указ. соч. – С.40.
4 *История* государства и права России. – М., 2008. – С.439.
5 *Центральний* державний архів вищих органів влади і органів державного управління України (далі ЦДАВО України). – Ф.2. – Оп.7. – Спр.9820. – Арк.44.
6 *Історія* держави і права Української РСР: В 2 т. / Ред. Б.М.Бабій. – К., 1967. – Т.2: 1937–1967 рр. – С.180.
7 *Киричук В.В., Тимцуник В.І.* Історія державного управління в Україні. – К., 2001. – С.205.
8 *История* государства и права СССР. – М., 1981. – Ч.2. – С.390.
9 *Орленко В.І.* Вказ. праця. – С.197.
10 *Україна:* хроніка XX століття. Роки 1946–1960: В 2 ч. – К., 2005. – Ч.2: 1953–1960. – С.294.
11 *Бобков Ф.Д.* КГБ и власть. – М., 1995. – С.97.
12 *Україна:* хроніка XX століття. – Ч.2. – С.310-313, 327.
13 *Власов В.А.* Указ. соч. – С.38-39.
14 *Куликов В.И.* История государственного управления в России. – М., 2001. – С.193.
15 *Історія* держави і права Української РСР. – Т.2. – С.224.
16 *Куликов В.И.* Указ. соч. – С.195.
17 *Киричук В.В., Тимцуник В.І.* Вказ. праця. – С.205.
18 *Куликов В.И.* Указ. соч. – С.199, 206.
19 *Історія* держави і права Української РСР. – Т.2. – С.186.
20 *Історія* держави і права України: У 2 т. – К., 2003. – Т.2. – С.385.
21 *История* государства и права СССР: В 2 ч. – М., 1986. – Ч.2. – С.243.
22 *Орленко В.І.* Вказ. праця. – С.200.
23 *Історія* України XX – початку XXI століття. – К., 2004. – С.146.
24 *Історія* Української РСР; У 8 т, 10 кн. – К., 1979. – Т.8: Радянська Україна в період зміцнення соціалізму і поступового переходу до комунізму (1945–70-і роки). Кн.1: Українська РСР в період зміцнення соціалізму (1945–50-і роки). – С.292.
25 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.7496. – Арк.2.
26 *История* Украинской ССР: В 10 т. – К., 1985. – Т.9: Украинская ССР в период построения развитого социалистического общества (1945 – начало 60-х годов). – С.312.
27 *Нариси* історії Комуністичної партії України. – К., 1977. – С.569.
28 *Литвин В.М.* Україна у першому повоєнному десятилітті (1946–1955). – К., 2004. – С.73.
29 *Баран В.К.* Україна: новітня історія (1945–1991 рр.). – Львів, 2003. – С.35.
30 Підраховано за даними: *Центральний* державний архів громадських об'єднань України. (далі ЦДАГО). – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3912.
31 Там само. – Спр.2654. – Арк.98.
32 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.3666. – Арк.39.
33 Там само. – Арк.51.
34 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.2.
35 *Горбул А.Д.* Научные основы кадровой политики КПСС. – К., 1989. – С.79.
36 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.13-14.

37 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.83.
38 *Очерки* истории Днепропетровской областной партийной организации. – С.437; *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.51; *Очерки* истории Кировоградской областной партийной организации. – С.165.
39 *Очерки* истории Одесской областной партийной организации. – С.380-381.
40 *История* Коммунистической партии Советского Союза: В 6 т. / Ред. П.Н.Федосеев и др. – М., 1980. – Т.5, Кн.2. – С.45.
41 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.16.
42 *Історія* міст і сіл Української РСР. Донецька область. – К., 1970. – С.141, 700, 788.
43 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.118.
44 *Платонов В.* Макаров: Художественно-документальная биография. – Днепропетровск, 2006. – С.87.
45 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.154.
46 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.32.
47 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.154; *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.32.
48 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.38.
49 *Політична* історія України. ХХ століття: В 6 т. – К., 2003. – Т.6: Від тоталітаризму до демократії (1945–2002). – С.76-77.
50 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.38.
51 Там само. – С.60.
52 Там само. – С.61, 62.
53 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.60.
54 Там же. – С.63.
55 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.72-73.
56 *Нариси* історії Комуністичної партії України. – С.575.
57 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.109.
58 Там же. – С.110-111.
59 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.2855. – Арк.154-155.
60 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.114, 137.
61 *Очерки* истории Киевских городской и областной партийной организаций. – К., 1981. – С.422.
62 *Восстановление* Приднепровья (1946–1950): Док. и материалы. – К., 1988. – С.111, 259.
63 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.4166. – Арк.75.
64 Там само. – Арк.13.
65 Там само. – Арк.30.
66 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3655. – Арк.112 зв.
67 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.4166. – Арк.6, 7.
68 Там само. – Арк.17, 21.
69 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.136, 137.
70 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.33.
71 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.90.
72 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.8.
73 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.74-75, 80.
74 Там же. – С.75, 79.
75 *Романовский Н.В.* Люди Сталина: этюд к коллективному портрету // Отеч. история. – 2000. – №4. – С.71.
76 *Історія* держави і права України. – Т.2. – С.397.

77 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.81.
78 *Політична* історія України. ХХ століття. – Т.6. – С.101.
79 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.4133. – Арк.3 а.
80 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.19.
81 *История* государственного управления в России. – М., 2003. – С.310.
82 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.30.
83 *ЦДАГО*. Ф.1. – Оп.23. – Спр.3655. – Арк.1-5.
84 Там само. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.138.
85 Там само. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.2.
86 Там само. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.13-14, 15.
87 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.81-82, 83.
88 *История* Украинской ССР. – Т.9. – С.290.
89 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.86.
90 Там же. – С.67.
91 Там же. – С.119.
92 Там же. – С.90.
93 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.3447. – Арк.200.
94 *История* Украинской ССР. – Т.9. – С.292.
95 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.25.
96 Там само. – Спр.688. – Арк.45.
97 Там само. – С.119.
98 Там само. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.53-54.
99 *Історія* Української РСР. – Т.8. – С.110.
100 Там само. – С.86.
101 Там само. – С.86.
102 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.139.
103 *Очерки* истории Киевских городской и областной партийной организаций. – С.451-452.
104 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.86.
105 *Романовский Н.В.* Указ. соч. – С.71.
106 *Горбул А.Д.* Указ. соч. – С.84.
107 *Політична* історія України. ХХ століття. – Т.6. – С.105.
108 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.4029. – Арк.43-46.
109 *Нікілєв О.Ф.* Виробнича інтелігенція українського села: творення соціальної верстви (середина 40-х – середина 60-х рр. ХХ ст.). – Дніпропетровськ, 2004. – С.19.
110 *Куромія Гіроакі*. Свобода і терор у Донбасі: Українсько-російське прикордоння. 1870–1990-ті роки. – К., 2002. – С.432.
111 *Нікілєв О.Ф.* Вказ. праця. – С.20.
112 *Голод* в Україні. 1946–1947: Док. і матеріали. – К., 1997. – С.10.
113 *Платонов В*. Указ. соч. – С.71.
114 *Нариси* історії Комуністичної партії України. – С.570.
115 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.17.
116 Там само. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.36.
117 Там само. – Спр.688. – Арк.242, 252; Спр.3454. – Арк.168.
118 *Політична* історія України. ХХ століття. – Т.6. – С.86.
119 *Україна:* хроніка ХХ століття. – Ч.2. – С.332.
120 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.3447. – Арк.212.

121 *Ковпак Л.В.* Соціально-побутові умови життя населення України в другій половині XX ст. (1945–2000 рр.). – К., 2003. – С.31.
122 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.6056. – Арк.2, 8, 9, 26.
123 *Україна*: хроніка XX століття. – Ч.2. – С.308.
124 *История* государственного управления в России… – С.306.
125 *Герасимова М.С.* Повсякденне життя населення Донбасу в 1945–1953 рр.: Автореф. дис. … канд. іст. наук: 07.00.01 / Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2007. – С.9.
126 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.4133. – Арк.6, 9, 22.
127 *Романовский Н.В.* Указ. соч. – С.70.
128 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.1033. – Арк.20, 37, 71.
129 Там само. – Спр.815. – Арк.5.
130 Там само. – Оп.23. – Спр.3745. – Арк.5-7.
131 Там само. – Спр.3694. – Арк.2.
132 Там само. – Спр.2654. – Арк.52.

Розділ 23. Державна влада в добу хрущовської «відлиги» (1956–1964 рр.)



Розсекречено

Пролетарі всіх країн, єднайтеся!

ЦІЛКОМ ТАЄМНО

Комуністична партія України. ЦЕНТРАЛЬНИЙ КОМІТЕТ

ПРОТОКОЛ № 55

засідання Секретаріату ЦК КП України

від 10 липня 1959 року

Головував тов.НАЙДЕК Л.І.

Присутні:

Секретарі ЦК КП України – тт.Бубновський М.Д., Щербицький В.В.

Завідуючі відділами ЦК КП України – тт.Бурка М.Й., Губ... фор Ю.Ю., Кузне... Я.К., Старунськ... ний М.М.

Голова Партійної Комісії при ЦК КП України – т.Бегма В.А.

Заступники завідуючих відділами ЦК КП України – тт.Головченко Ф.П., Клименко П.К., Мусієнко П.К., Осадчий Д.А., Сьомик П.М., Шевченко І.І.

Заступник голови Партійної Комісії при ЦК КП України – т.Ситник М.Я.

Завідуючий сектором добору кадрів для МЗС УРСР ЦК КП України – т.Пересаденко І.А.

Секретар ЦК ЛКСМ України – т.Мозговий І.О.

6.

...лькості власних кореспондентів львівсь... ...т "Вільна Україна" і "Львовская правда" ...остяний, Щербицький, Найдек/

...повного висвітлення життя приєднаних ...

...часткову зміну постанови ЦК КП України від 20 ...958 року "Про поліпшення керівництва робсілько... ...рухом у республіці" відкласти проведення рес... ...анського з"їзду робітничих і сільських кореспон... ...в у 1959 році.

...про серйозні недоліки в доборі спеціалістів УРСР для зарубіжних відряджень

/тт.Пересаденко, Костенко, Червоненко, Найдек/

ЦК КП України відмічає, що Державний науково-технічний комітет Ради Міністрів УРСР та раднаргоспи республіки незадовільно виконують постанови ЦК КПРС від 18 лютого та ЦК КП України від 18 березня ц.р. "Про заходи по поліпшенню організації командировок радянських спеціалістів та інших осіб за кордон та про впорядкування запрошень зарубіжних делегацій і роботи з ними в Радянському

1. Десталінізація радянського суспільства

Після смерті Й.Сталіна сталінські принципи управління країною значною мірою продовжували діяти. Основним Законом країни залишалася «сталінська» Конституція СРСР 1936 року. Однак політична атмосфера змінювалася під впливом проведених у середині й другій половині 1950-х років реформ у всіх сферах життя суспільства. Особливо велике значення для розвитку радянського суспільства мали рішення XX з'їзду КПРС (1956 р.), який засудив культ особи Сталіна. На стиль керівництва й методи управління державою впливала також особистість нового вождя – першого секретаря ЦК КПРС М.Хрущова.

Мабуть, у жодній країні світу роль однієї особи – керівника країни не була такою визначальною, як у СРСР. Від першої особи в державі вирішальною мірою залежало прийняття доленосних рішень, благополуччя мільйонів громадян, особливості політичного режиму, стиль державного управління. Всі керівні кадри прагнули походити на свого начальника – «хазяїна», копіювали його поведінку, манеру спілкуватися й розмовляти з людьми, підстроювалися під розпорядок його робочого дня, смаки й уподобання. Так було за часів Сталіна, так залишилося й за Хрущова. Поза сумнівом, характер політичного й соціально-економічного розвитку СРСР був би дещо іншим, якби не М.Хрущов з його бурхливою енергією, безшабашною хоробрістю, невгамовністю, палким бажанням «ощасливити» свій народ і помститися за свої особисті приниження й образи колишньому всесильному й деспотичному правителю Сталіну. Зокрема, XX з'їзд КПРС міг би перетворитися на буденну, хоча й вельми помпезну подію. На щастя, сталося не так, як могло, вірогідно, бути за менш рішучого керівника партії.

Спочатку нічого несподіваного начебто й не провіщалося. Відкриття чергового партійного форуму відбувалося в точній відповідності до традиції. У Великому Кремлівському палаці зібралися делегати, до них вийшли члени президії ЦК, а також керівники зарубіжних «братських» партій. Усі стоячи привітали їх бурхли-

вими оплесками. Перший секретар ЦК КПРС М.Хрущов оголосив з'їзд відкритим. І знов лунають «бурхливі оплески, що довго не замовкають. Усі встають»[1]. Так само традиційно формувалися виборні органи з'їзду. Другий секретар ЦК Компартії України М.Підгорний запропонував «за дорученням Ради представників делегацій від усіх областей, країв і республік (інакше кажучи, перших секретарів обкомів, крайкомів і республіканських ЦК) обрати Президію з'їзду в кількості 39 осіб». Інших пропозицій, певна річ, не надходило, і М.Підгорний зачитав усіх поіменно. Тринадцять з них уже знаходилися у ложах президії. Це були члени і кандидати в члени президії ЦК. Інших пропозицій щодо персонального складу президії з'їзду також не було. Не знайшлося бажаючих внести будь-які доповнення. Тоді Хрущов поставив запропонований список на голосування і (під оплески) оголосив «Прийнято одноголосно». Так само були обрані й секретаріат з'їзду, редакційна та мандатна комісії.

Традиційним був порядок денний з'їзду: звітні доповіді ЦК і Центральної ревізійної комісії, проект директив по шостому п'ятирічному плану і вибори центральних органів партії[2]. Тож, здавалося, з'їзд відбувався як урочистий партійний форум, де все мусило йти по заздалегідь написаному сценарію. Усе було як завжди: аналіз міжнародного і внутрішнього становища країни, діяльність партії за звітний період, обрання вищого партійного керівництва, – як було прийнято, одноголосно й на безальтернативній основі. Першим секретарем КПРС, як і очікувалося, став М.Хрущов, котрий вже встиг довести своє право на лідерство, розправившись з Л.Берія й відправивши у відставку з посади голови Ради Міністрів СРСР свого вчорашнього союзника Г.Маленкова.

Однак після обрання керівних органів партії відбулося те, що, власне, й зробило з'їзд справді історичним у житті всього радянського народу, – на закритому засіданні з'їзду Хрущов виступив з доповіддю «Про культ особи Сталіна і його наслідки».

Напередодні з'їзду члени президії ЦК – В.Молотов, К.Ворошилов, Л.Каганович та інші – майже у відчаї закликали не робити цього:

– Нас самих притягнуть до відповідальності. Ми були у складі керівництва, і, якщо ми не знали, то це наша біда, але ми відповідальні за все.

Хрущов відповідав:

– Ми як керівники не мали права не знати. Ми багато чого не знали, тому що був встановлений такий режим, коли ти мусиш знати тільки те, що тобі доручено… Але деякі навіть брали участь у рішенні цих питань. Тому тут відповідальність є різною.

– Хто нас питає ? – кричав Ворошилов.

М.Хрущов відповідав:

– Злочин-то був. Потрібно нам самим сказати, що він був. Коли тебе будуть допитувати, тебе вже судити будуть.

Урешті-решт М.Хрущов пригрозив, що виступить від себе особисто, а потім кожний нехай пояснює свою поведінку. Це злякало опонентів. Вони побачили деякий позитив у тому, що всю відповідальність він візьме на себе[3].

У доповіді вперше була дана негативна оцінка особи Сталіна та багатьох його діянь, засуджені масові репресії й терор, розв'язані проти радянського народу. Хоча М.Хрущов усю проблему звів до негативних рис самого Сталіна, але навіть така критика шокувала багатьох комуністів, справила значний вплив на політичні процеси і психологічні настрої в країні. Певна річ, Хрущов не сказав усієї правди про репресії,

про всі злодіяння Сталіна. З самого початку М.Хрущов спотикнувся на проблемі особистої відповідальності, оскільки багато хто в партії знали про ту роль, яку відіграв він сам у переслідуванні кадрів і в Україні, і в Московській партійній організації. Не сказавши правди про себе, він не міг сказати усієї правди про інших[4]. Тим більше Хрущов аж ніяк не пов'язував усі злочини із злочинним режимом, але навіть того, що було ним сказано, – про розстріли керівників країни, тортури, знущання над людьми тощо – було досить, щоб пробудити в суспільстві громадянську свідомість і критичне ставлення до так званої радянської дійсності. З'їзд запропонував ЦК послідовно впроваджувати заходи, які б забезпечували повне подолання нібито чужого марксизму-ленінізму культу особи, ліквідацію його наслідків у всіх галузях партійної, державної та ідеологічної роботи, суворе дотримання «ленінських норм партійного життя», принципів колективного керівництва.

Доповідь М.Хрущова спонукала до переосмислення історії соціалізму, ролі партії в житті суспільства, критичного ставлення до окремих вчинків її вождів, до Сталіна. Так, працівники Дніпропетровського обласного суду і прокуратури, обговорюючи на своїх партійних зборах доповідь М.Хрущова, поставили запитання: «Чи можна називати Сталіна ***товаришем*** Сталіним?». І після бурхливого обговорення такого складного питання одностайно ухвалили: «у подальшому Сталіна не слід називати товаришем»[5].

Дозволивши не називати Сталіна товаришем, компартійне керівництво аж ніяк не могло дозволити будь-кому зазіхнути на святе святих – свою монополію на владу і на істину. У квітні 1956 р. у редакційній статті в газеті «Правда» попереджалися ті «окремі гнилі елементи», які «під виглядом засудження культу особи намагаються поставити під сумнів правильність політики партії»[6]. У такому дусі, по суті, була написана й постанова ЦК КПРС від 30 червня 1956 р. «Про подолання культу особи і його наслідків», де вже не було тих жахливих фактів, що переповнювали доповідь М.Хрущова на XX з'їзді КПРС. У постанові містилися застереження, що «було б грубою помилкою з факту наявності в минулому культу особи робити висновки щодо будь-яких змін у суспільному ладі СРСР і шукати джерело цього культу в природі радянського суспільного ладу»[7]. Однак за п'ять років, на XXII з'їзді партії, критика Сталіна пролунала з новою силою. Те, що раніше трактувалося як «помилки», «відступ від ленінських норм», на XXII з'їзді КПРС було названо «злодіяннями», «злочинними діями», «ганебними методами керівництва». За рішенням з'їзду відбувся винос тіла Сталіна з Мавзолею. «Культ особи і пов'язані з ним порушення внутрішньої демократії не можуть бути терпимі в партії, вони несумісні з ленінськими принципами партійного життя», – було записано у програмі КПРС[8].

У березні 1954 р. в журналі «Знамя» була надрукована повість радянського письменника І.Еренбурга «Відлига». Назва набула символічного значення. Так незабаром став іменуватися час змін, що розпочалися після смерті Сталіна. Надалі термін «відлига» поширився на весь період від середини 1950-х до середини 1960-х років.

Саме в цей період радянські люди отримали надію на краще, почали відчувати себе громадянами, у суспільне життя ввійшло покоління, що не знало тотального страху, здатне вчитися і розуміти власне суспільство й перебудовувати його. По суті, змістом цього процесу була десталінізація радянського суспільства й передусім самої правлячої партії.

Припинилися масові репресії й стали переглядатися справи «ворогів народу». За діяльністю відроджених органів безпеки було встановлено жорсткий партійний контроль. Проводилася певна робота щодо перегляду справ, заведених органами безпеки за політичними звинуваченнями. Серед реабілітованих був 41 член ЦК ВКП(б), 48 кандидатів у члени ЦК, 17 членів Центральної ревізійної комісії, 27 членів Комісії партійного контролю, 99 секретарів ЦК компартій союзних республік, обкомів і крайкомів, 76 секретарів райкомів і міськкомів партії і т.д.[9] З-поміж тих, хто був реабілітований посмертно, були й колишні керівники Української РСР: П.Постишев, С.Косіор, В.Чубар та ін. Як дізналися ми пізніше, саме на цих особах лежить значна частка вини за організацію в 1932–1933 рр. Голодомору в Україні, але тоді їхня реабілітація здавалася відновленням історичної справедливості.

Чимало репресованих було реабілітовано в партійному порядку. Так, за період від 1 березня 1956 р. до 1 березня 1957 р. Комітет партійного контролю при ЦК КПРС, ЦК компартій союзних республік, крайкоми і обкоми реабілітували в партійному порядку майже 31 тис. комуністів, раніше звинувачених у політичних злочинах. Серед них – 3693 колишніх керівних партійних і комсомольських працівника, 4148 керівних радянських працівників, 6165 керівних господарських працівників, 4394 командира і політпрацівника армії та флоту. Було розглянуто 2323 заяви осіб, виключених з партії за політичними звинуваченнями і реабілітованих судовими органами. Після перевірки персональних справ 2307 осіб відновлено в лавах КПРС, їм надавалася необхідна допомога в одержанні відповідної роботи, в призначенні пенсії, у побутовому влаштуванні[10].

Утім, лише поодинокими були випадки, колі після повернення з таборів хтось повертався до відповідальної роботи в партійних чи державних установах. Тавро певної неблагонадійності, нелояльності до радянського режиму, по суті, залишалося на людині впродовж усього його життя. Водночас КПК при ЦК КПРС виключив з партії 68 колишніх працівників НКВС-МДБ, які порушували законність, застосовували недозволені методи слідства, фальсифікували звинувачувальні матеріали. У 1956–1961 рр. були скасовані норми, що встановлювали фактичне «кріпосне право» в радянських колгоспах і обмежували професійні права робітників і службовців, ужито заходів щодо підвищення заробітної плати всіх категорій працівників, скороченню тривалості робочого дня на підприємствах і установах, вжито заходів щодо підвищення заробітної плати.

Під приводом демократизації партійного життя на XX з'їзді КПРС партії (1956 р.) було внесено часткові зміни, які розширювали права ЦК компартій союзних республік, обкомів партії. ЦК дозволялося, зокрема, відкривати і припиняти видання районних і міських газет, відомчих журналів; визначати періодичність, обсяг і наклад усіх видань, які виходили на території республік, встановлювати обсяг радіомовлення в республіці й областях, включаючи мовлення для національних меншин. Згідно з постановою ЦК КПРС від 2 серпня 1957 р., республіканські партійні органи одержали більші можливості у вирішенні організаційно-партійних і бюджетно-фінансових питань.

Одночасно з розвінчанням культу особи сталися спроби запровадити стимули особистої зацікавленості в результатах праці, надати більшого динамізму економічному й соціальному розвитку СРСР, змінити його пріоритети, подолати догматичні уявлення в теорії й практиці соціалістичного будівництва. На шпальтах газет і журналів

починається жваве обговорення шляхів і засобів підвищення ефективності радянської економіки, в чому беруть участь провідні вчені, партійні й радянські працівники, господарники.

Було вжито заходів щодо скорочення й здешевлення всього адміністративно-управлінського апарату, покращенню роботи всіх ланок, подоланню бюрократизму, недопущенню фактів нечуйного ставлення до потреб населення. В партійних і державних органах була перебудована робота з листами і скаргами людей, організований прийом відвідувачів, систематично стали приймати громадян керівні працівники радянських та інших державних керівних установ. Партійні функціонери були зобов'язані систематично відвідувати регіони, що були закріплені за ними, з метою вивчення на місцях становища, надання практичної допомоги місцевим владним структурам і, як тоді казали, «бути ближче до народних мас».

Однак не всі запропоновані М.Хрущовим заходи дістали підтримку в інших керівників партії й держави, передусім у колишніх соратників Сталіна: Кагановича, Маленкова, Булганіна, Ворошилова. У 1957 р. пленум ЦК КПРС звинуватив їх у створенні фракційної, антипартійної групи, протидії ленінському курсу, вивів їх зі складу ЦК і виключив з лав партії, що означало на той час автоматичне відсторонення людини від будь-якої державної діяльності.

Водночас про повну відмову від сталінізму навіть і не йшлося. Критика сталінізму не могла бути послідовною. Час для справжньої демократії ще не настав. Будучи плоть від плоті сталінської кліки, М.Хрущов був сам замішаний у всіх акціях сталінізму і, природно, знав лише один стиль управління країною – авторитарний, сталінський. Хрущов, за словами відомого радянського поета А.Вознесенського, постійно придушував у собі сталініста. Хоча й критикував Сталіна, але продовжував ним захоплюватися. «Я… довго не міг збагнути, як в одній людині сполучалися і добрі сподівання 60-х років, потужний розмах перетворень, і купецьке самодурство… Він не наважився на гласність, він дозволив критикувати недоліки Сталіна лише собі»[11].

Сталінізм, а також вождізм і волюнтаризм як його невід'ємні якості час від часу проступали в обличчі М.Хрущова. Справедливо кажуть: «Будь-яка влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно». У 1958 р. М.Хрущов був обраний Головою Ради Міністрів СРСР і, отже, став суміщати керівні посади в державі, подібно до Сталіна зосередив в одних руках усю повноту партійно-державної влади.

Маючи необмежену владу, досягнувши певних успіхів, М.Хрущов уявив себе непогрішимим. Зупинити його економічне свавілля, підштовхнути його до продовження реформ було нікому, адже тоталітаризм у всіх сферах життя країни лише похитнули, але не розтрощили. Усвідомлення ним хибності тоталітарного режиму було неповним, половинчатим, непослідовним. Виявлялося все це в діях щодо перетворення суспільства. Вони, як і раніше, базувалися на здійсненні авторитарної влади, не передбачали активної участі широких народних мас. Радянських людей, що не були членами партії, навіть не вважали за доцільне ознайомити з доповіддю лідера держави на XX з'їзді КПРС. Повний текст доповіді був оприлюднений лише через 33 роки після з'їзду – в 1989 р.

Перебування при владі М.Хрущова не привело до встановлення його особистої диктатури. У зміненому вигляді продовжував існувати режим особистої влади партійного лідера. Та попри демократичні заклинання, М.Хрущов часто одноосібно приймав

рішення, що визначали розвиток держави й долю мільйонів людей, що пізніше буде кваліфіковано як волюнтаризм. У його діяльності виявлялися такі риси, як вождізм, амбіційність, переконання у власній непогрішності, ігнорування відмінних від його особистих думок. Свою роль відіграли й по суті неминучі за тоталітарної системи невтримні славослов'я на адресу першого секретаря ЦК.

Був розвінчаний культ особи Й.Сталіна, але замість нього створювався новий культ особи – М.Хрущова. Конкретне уявлення про рівень славослов'я на адресу «дорогого Микити Сергійовича», що дедалі більше зростав, дають такі кількісні характеристики: якщо на XXI з'їзді (1959 р.) це ім'я згадувалося у виступах делегатів близько 500 раз, то на XXII (1961 р.) – майже 800[12]. У одному з листів до редакції журналу «Коммунист» говорилося: «Після XX з'їзду партії, де був засуджений "культ особи" Сталіна і було поставлено питання, щоб у подальшому в будь-якій формі він не відродився, то зараз ми бачимо, що ні в будь-якій іншій формі, а цілком у тих же формах, не в менших розмірах відроджений культ особи Хрущова М.С. Не без його особистої допомоги, не без допомоги ЦК і його президії і не без допомоги преси, радіо, телебачення і кіно, які, до речі, знаходяться в руках його, Микити Сергійовича, і ЦК»[13]. Відповідним чином такий стиль поведінки передавався його підлеглим, усій компартійній номенклатурі, яка так само, як і М.Хрущов, вийшла з попередньої епохи. Серед активних провідників політики М.Хрущова були перші секретарі ЦК КПУ О.Кириченко і М.Підгорний. Чи могли керівники цієї генерації, цієї «команди» на ділі, а не на словах, звільнитись від негативної спадщини періоду культу особи?

У всіх починаннях і діях М.Хрущова його опорою були партійні й державні керівники України. Вони, зокрема, підтримали його в критиці культу особи Сталіна та в усуненні від влади відвертих сталіністів. Можливо, й не за твердим переконанням, а лише за звичкою підтримувати сильнішого. Так чи інакше, але це допомогло їм висунутися на високі партійні посади в Москві. Так, перший секретар ЦК Компартії України О.Кириченко в лютому 1956 р. став членом президії ЦК КПРС, а в грудні 1957 р. – секретарем ЦК КПРС. У 1957–1958 рр. кандидатами в члени президії ЦК КПРС обрано Голову президії Верховної Ради УРСР Д.Коротченка і нового першого секретаря ЦК КПУ М.Підгорного. В жовтні наступного року кандидатом в члени президії став В.Щербицький. Улітку 1963 р. М.Підгорного було обрано секретарем ЦК КПРС. Щоправда, В.Щербицького, який дозволив собі заперечити М.Хрущову з деяких питань, у 1963 р. було виведено зі складу президії ЦК КПРС, знято з посади Голови Ради Міністрів УРСР і повернуто на посаду першого секретаря Дніпропетровського обкому КПУ. Однак тоді ж, у 1963 р., кандидатом у члени ЦК КПРС став П.Шелест. Починаючи з правління М.Хрущова все більше вихідців з України поповнювали вище кремлівське керівництво. Утім, такий стан хоча й сприяв підвищенню державного значення України, але особливої користі їй не приніс. Республіка постійно виконувала роль «всесоюзного донора». У 1959–1961 рр. Україна перерахувала до загальносоюзного бюджету 14% свого національного доходу, що нічим не було відшкодовано[14].

Звільнення радянського суспільства від наслідків сталінізму супроводжувалося й спробами вивести його на якісно новий рівень, а також показати людям правильність політики комуністичної партії, ефективність партійного керівництва державою. Наприкінці 1950-х років компартійні ідеологи дійшли висновку, що соціалізм у Радянському Союзі переміг повністю й остаточно, а отже, друга програма партії, що при-

йнята в 1919 р. і ставила завдання побудови соціалізму, вже була виконана. У зв'язку з цим необхідно було прийняти нову програму КПРС, у якій визначити завдання й шляхи переходу від соціалізму до комунізму. Влітку 1961 р. проект нової програми був опублікований «для всенародного обговорення», яке й відбулося повсюдно під контролем місцевих партійних комітетів.

У багатьох радянських людей, у тому числі з числа керівників різного рівня, не було ані тіні сумніву щодо реальності висунутих партією завдань комуністичного будівництва. Отже, навряд чи можна дорікати в нещирості першому секретареві Дніпропетровського міськкому КПУ І.Яцубі, який під час обговорення проекту програми КПРС на міських зборах партгоспактиву стверджував, що характерною рисою нового плану є надзвичайний розмах і водночас тверезість, реалізм, переконливість. У ньому, мовляв, немає аніскільки утопізму, все чітко обґрунтовано, спирається на необхідні матеріальні передумови[15]. Подібні думки висловлювали й інші виступаючі на зборах з обговорення проекту нової партійної програми. За офіційними даними, лише в Україні в обговоренні партійного документа взяло участь 790 тис. людей, до редакцій газет, журналів, на радіо і телебачення надійшло близько п'ятдесяти тисяч письмових пропозицій, побажань, доповнень і зауважень[16]. Утім, важко сказати, яка частка з них була написана щиро й за власним бажанням, а скільки являло собою продукт кабінетної творчості партійних функціонерів. Можна впевнено стверджувати лише одне: значення ініціативи знизу в розробці партійної стратегії було мінімальним. Радитися з народом – це був своєрідний обов'язковий ритуал і не більше того.

Прийняв програму КПРС XXII з'їзд партії, який відбувся в жовтні 1961 р. Її основна мета полягала у побудові комуністичного суспільства, коли здійсниться принцип «від кожного – за здібностями, кожному – за потребою». Рамки програми були визначені строком у 20 років. За цей час країна мала створити відповідну матеріально-технічну базу комунізму. В цьому зв'язку в програмі КПРС містилися завдання з виробництва електроенергії, сталі, нафти, вугілля, мінеральних добрив, тканин, взуття, м'яса і зерна, а також інших продуктів на 1980 р. Ці завдання в 5-6 разів, а то й удесятеро перевищували показники 1960 р. Виконання планів пов'язувалося зі зростанням продуктивності праці, подальшим розвитком усіх галузей промисловості, сільського господарства, підвищенням матеріального і культурного рівня радянського народу. Ставилося завдання домогтися найвищого рівня життя населення порівняно з будь-якою капіталістичною країною. У ході його виконання слід було створити достаток продуктів харчування, задовольнити потреби усіх верств населення у високоякісних товарах, забезпечити кожну сім'ю квартирою.

Делегати з'їзду, як і більшість партійних і радянських керівників, щиро вірили в реальність програми КПРС. Мабуть, не тільки власну позицію висловлював голова колгоспу ім. Сталіна Бершадського району Вінницької області (згодом перший секретар Житомирського обкому партії) В.Кавун, заявивши на XXII з'їзді Компартії України: «Погляди, думи й сподівання народу нашої великої Батьківщини, друзів за кордоном, усіх чесних людей земної кулі прикуті зараз до всесвітньо-історичного XXII з'їзду партії, який прийме найвеличніший документ сучасності – нову Програму Комуністичної партії Радянського Союзу. Радісні й хвилюючі дні переживають радянські люди. Та й як не радіти! Партія урочисто заявляє, що нинішнє покоління радянських людей буде жити при комунізмі!»[17].

Було б несправедливим занадто критично ставитися до вочевидь утопічних планів партії, так само як і до одностайного їх «одобрямсу». Адже підґрунтям для їх підтримки з боку багатьох людей, і не тільки партійної номенклатури, були цілком реальні й досить вагомі успіхи в економічному і науково-технічному розвитку країни, а також піднесення політичної й соціальної активності, ентузіазм багатьох людей, особливо молоді. У М.Хрущова були певні підстави, щоб заявити з трибуни партійного з'їзду: «Радянська Батьківщина вступила в період розгорнутого будівництва по всьому широкому фронту великих робіт. Економіка і культура Радянського Союзу знаходяться на крутому підйомі… Творчі сили народних мас по всій країні б'ють тисячами живих джерел»[18].

Достатньо високими були темпи розвитку промисловості й сільського господарства. СРСР став виробляти майже п'яту частину світової промислової продукції. У 1957 р. був запущений перший штучний супутник Землі. У квітні 1961 р. на орбіту Землі виведений космічний корабель «Восток» з першим космонавтом Юрієм Гагаріним на борту. Радянський Союз відкрив космічну еру.

За період від 1955 до 1965 р. чисельність Компартії України збільшилася вдвічі – з 851 тис. членів і кандидатів у члени партії до 1 млн 830 тис. У середині 1960-х років члени партії становили понад 5% населення республіки[19]. Керівні посади у державі, на виробництві й навіть у громадських організаціях могли обійняти лише члени партії. Тільки з членів партії формувалася така соціальна група, як службовці управлінського апарату. Потрапити до номенклатури означало дістати безліч благ і привілеїв, недоступних пересічній людині.

До партії прагнули вступити передусім представники службовців. Часто це було зумовлено й їхнім професійним статусом. Однак правлячій номенклатурі необхідно було всіляко підтримувати міф про компартію як «авангард робітничого класу», що важко було робити в умовах, коли більшість членів партії становили представники інтелігенції і коли серед деяких категорій працівників частка членів партії була значно вищою середньої: серед викладачів – 25%, інженерів – 42%, наукових працівників – майже половина. В армії комуністами були 65 командирів взводів, 90% командирів рот, майже всі вищі офіцери були членами партії, як і керівники підприємств[20].

Починаючи з 1956 р. дещо ускладнився прийом до партії для службовців, учителів, лікарів, працівників сфери торгівлі та побутового обслуговування тощо. Натомість пріоритет при прийомі в партію надавався робітникам. До 1961 р. питома вага робітників у партії збільшилася з 30 до 38% загальної кількості комуністів. Стали піклуватися й про збільшення кількості партійців на селі, посилення ролі колгоспних і радгоспних парторганізацій. Завдяки укрупненню колгоспів на початку 60-х років майже кожний колгосп мав низову парторганізацію.

Рівень освіти комуністів був вище середнього по країні. Особи, що мали вищу і середню освіту, становили 43% членів партії проти 16% серед населення. Членство в партії відкривало шлях не тільки до службового просування, а й до вищих і середніх спеціальних навчальних закладів. Однак наявність середньої чи навіть вищої освіти не звільняла людей, особливо членів партії, працівників управлінського апарату від необхідності постійного поповнення політичних і економічних знань.

У 1957–1958 рр. у системі партійної освіти перебувало 1,3 млн людей, серед яких 897,5 тис. членів КПРС. У гуртках і семінарах вивчалися питання історії КПРС,

марксизм-ленінізм, політична економія. До організації пропагандистської роботи в республіці було залучено понад 27 тис. партійних і радянських працівників, близько 30 тис. фахівців народного господарства[21]. У 1960/61 навчальному році в системі політичної освіти навчалося понад 4 млн осіб, з них було близько 3 млн безпартійних[22]. Саме з їхнього числа формувався резерв управлінських кадрів.

Особлива увага приділялася економічній освіті. Тільки в Київській області в 1957/58 навчальному році економічну теорію й конкретну економіку вивчало 34% від загальної чисельності членів партії, що навчалися в системі партійної освіти. В області працювало 923 гуртка і проводилися семінари з питань конкретної економіки, а також 56 дворічних економічних шкіл, де навчалися здебільшого комуністи, що знаходилися в резерві на керівні посади[23]. У Харківській області економічні знання отримувало в 1958 р. шість тисяч людей – у 15 разів більше, ніж у 1953 р.[24].

Нова концепція розвитку суспільства вимагала відповідних підходів до підготовки керівних партійних кадрів. В Україні в 1956 р. функціонували ВПШ при ЦК Компартії України, 9 трирічних партійних шкіл, 13 річних курсів при обкомах партії і курси перепідготовки кадрів у Києві[25].

У 1958 р. вищу й незакінчену вищу освіту мали 93,4% перших секретарів міськкомів і 85,7% перших секретарів сільських райкомів партії. Серед перших секретарів міськкомів партії в цьому році було 51,5% спеціалістів, в основному інженерно-технічних працівників, проти 25% у 1952 р.[26].

Неабияке значення для висування на будь-яку керівну посаду мали анкетні дані претендента. Щоб зробити успішну партійну або навіть службову кар'єру, також бажано було б мати також робітниче або принаймні селянське походження. Ще з ленінських і сталінських часів до вихідців з інших соціальних верств працівники кадрових служб звикли ставитися з деякою підозрілістю.

Щодо ділових якостей партійного чи радянського керівника, то в ціні були ті, хто мав сильний вольовий характер, величезну працездатність і цілеспрямованість. Більшість керівників не сумнівалися у безмежних можливостях соціалістичного ладу, вірили, що цілі обрані правильно й потрібно йти до них і тільки до них – не хитатися, не відхилятися, не допускати поступок всьому, що не відповідає соціалістичним ідеалам. Образ таких людей яскраво уособлює П.Шелест, який з 1963 по 1972 р. обіймав посаду першого секретаря ЦК Компартії України. Подібно до нього й більшість його товаришів по партії були переконані, що головною життєдайною силою українського народу є «перемога Великої Жовтневої соціалістичної революції, Радянська влада, тріумф соціалізму, безсмертні ідеї марксизму-ленінізму, керівництво Комуністичної партії, створеної, вихованої і загартованої великим Леніним»[27].

Значна частина керівних кадрів доби Хрущова – це колишні фронтовики. На початку 1960-х років частка колишніх військових в управлінському апараті всіх рівнів значно збільшилася у зв'язку зі скороченням у 1960 р. на 1/3 Збройних Сил СРСР, унаслідок чого чимало колишніх офіцерів опинилися на відповідальній партійній, радянській, господарській роботі. Ці люди привнесли в стиль політичного керівництва армійську дисциплінованість, прагнення виконувати, а не обговорювати накази.

Характерними рисами більшості партійних і радянських керівників цього часу також залишалися консерватизм, страх перед відповідальністю, формалізм у роботі. Сам перший секретар ЦК КПРС М.Хрущов неодноразово з притаманною йому яскра-

вою образністю мови гнівався з приводу того, що партійні кадри занадто полюбляють пускати пил у вічі, імітувати бурхливу діяльність: проводять, мовляв, засідання «до третіх півнів», а потім скачуть по колгоспах, ганяють відстаючих, збирають наради і виступають із загальними і зазвичай заздалегідь написаними промовами, закликаючи «тривати іспит», «долати труднощі», «створити перелом», «виправдати довіру» та ін., а справи від цього, мовляв, не покращуються. «Людина, як то кажуть, зі шкіри рвалася, та вперед не подалася»[28].

У фондах державних архівів зберігаються тисячі скарг і листів, у яких люди інформували високе партійне й державне керівництво, особисто «дорогого Микиту Сергійовича» й інших керівників держави, про факти недостойної, на їхній погляд, поведінки місцевого керівництва – членів КПРС. У багатьох з цих документів ідеться про зловживання ними службовим становищем, дрібне (за сучасними мірками) хабарництво, порушення норм етики керівника. Однак, цікава річ, при цьому майже кожний скаржник робив таке резюме: названий посадовець «ганьбить світле ім'я комуніста». Авторитет компартійної номенклатури в хрущовську добу був ще достатньо високим.

Уживалися заходи щодо запровадження громадських засад у партійному керівництві. Відповідно до постанови ЦК КПРС від 30 вересня 1958 р. обкомам і ЦК компартій союзних республік надавалося право встановлювати в партійних комітетах посади позаштатних інструкторів. Тільки у Ворошиловградській області незабаром було призначено 406 позаштатних інструкторів обкому, міськкомів, райкомів партії. На громадських засадах діяло 89 позаштатних відділів, комісій і рад при міськкомах і райкомах партії, 138 кабінетів політичної просвіти[29].

За ініціативи М.Хрущова здійснювалися спроби змінити номенклатурний характер партійного керівництва. Так, у першій половині 1957 р. Президія ЦК скасувала сумнозвісну систему «пакетів», тобто запроваджену Сталіним видачу великих грошових сум, які часом перевищували офіційну платню в 2-3 рази. Адже ця система занадто явно суперечила курсу XX з'їзду «на відновлення ленінських норм партійного життя». Однак незрівнянно більшого удару номенклатурі було завдано на XXII з'їзді КПРС, де був прийнятий новий Статут партії. Хоча він мало чим відрізнявся від колишнього, в ньому був пункт про те, що при виборах партійних органів додержується принцип систематичного оновлення їхнього складу і спадкоємності керівництва.

Під час чергових виборів склад ЦК КПРС і його президії мав оновлюватися не менш ніж на одну четверту його частину. Склад ЦК компартій союзних республік, крайкомів, обкомів мав оновлюватися не менш ніж на третину на кожних чергових виборах; склад окружкомів, міськкомів, райкомів партії, парткомів або бюро первинних організацій – наполовину. При цьому члени цих керівних партійних організацій могли бути обраними не більше ніж на три строки. Для обрання на наступний строк потрібно було не менше трьох четвертей голосів членів партії, що брали участь у голосуванні. Все це означало, що партійні керівники не могли більше ставитися до своєї роботи як до довічного привілею. І якщо з'їзди КПРС проводилися раз на п'ять років, то вибори до обкомів, міськкомів і райкомів – раз на два роки[30]. Тож граничний термін для більшості партійних керівників середньої ланки становив лише 6 років.

Представлена на XXII з'їзді КПРС партійно-радянська номенклатура мусила, як завжди, одностайно проголосувати на з'їзді за зазначені положення Статуту КПРС.

Однак, певна річ, у душі вона поставилася до них украй негативно і відтоді чекала тільки нагоди, щоб усунути з посади ініціатора партійної реформи.

Хрущовська «відлига» показала необхідність зламати командно-адміністративні методи управління, ввести в дію стимули особистої зацікавленості в результатах праці, надати більшого динамізму економічному й соціальному розвитку СРСР. Вона зробила країну та багатьох її людей іншими, породила в суспільстві сподівання на те, що держава рано чи пізно стане демократичною й правовою.

«Відлига» також позитивно вплинула на формування світогляду багатьох майбутніх управлінських кадрів, які виховувалися в дусі неприйняття сталінізму з його репресивними методами управління країною.

У цьому плані можна погодитися з російським істориком Р.Медведєвим, який стверджував, що політична свідомість більшості тих радянських лідерів, які стояли на чолі КПРС і Радянської держави під час перебудови, склалася не в роки сталінського терору і застійні роки брежнєвського керівництва, а саме в ті суперечливі і багатими на події 11 років, коли на чолі КПРС стояв М.С.Хрущов[31]. Покоління політичних лідерів, які на початку 90-х років рішуче позбавилися тоталітарного минулого і взялися розбудовувати незалежну Українську Державу, було поколінням XX з'їзду КПРС.

2. Демократизація органів представницької влади

Згідно з радянською міфологією, державна влада в СРСР належала трудящим. Під ними малися на увазі робітники, колгоспні селяни і трудова інтелігенція. За сталінською Конституцією 1936 р., вони реалізовували свою владу через ради депутатів трудящих. Система рад у СРСР включала Верховну Раду СРСР, що складалася з двох палат – Палати Союзу та Палати національностей, Верховні Ради союзних та автономних республік, місцеві (обласні, міські, районні, районні в містах, селищні й сільські) ради депутатів трудящих.

Вищий орган влади в республіці представляла Верховна Рада України, яка налічувала 457 депутатів, обраних на основі загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування строком на 4 роки.

Вибори до Верховної Ради УРСР проводилися по виборчих округах за нормою 1 депутат на 100 тис. населення. Участь у виборах фактично була обов'язковою для всіх громадян, які досягли 18-річного віку. До тих, хто з якихось причин відмовлявся брати участь у виборах, з боку влади застосовувалися різні форми впливу – від умовлянь до залякування. Втім, переважна більшість виборців брали участь у виборах із задоволенням, тим більше, що на виборчих дільницях обов'язково працював буфет, де продавалися всілякі дефіцитні страви, продукти й ласощі. Не дивно, що явка на виборах наближалася до абсолютної. Так, у 1959 р. на виборах до Верховної Ради УРСР і місцевих рад взяло участь 99,98% виборців.

Верховна Рада України обирала Президію Верховної Ради, яка їй була підзвітна, і Верховний Суд УРСР, утворювала уряд республіки – Раду Міністрів УРСР, відповідальну перед Верховною Радою. Президія Верховної Ради УРСР обиралася на першій сесії з числа депутатів у складі: голова Президії, двох заступників, секретаря і 15 членів.

В 1954–1969 рр. головою Президії Верховної Ради був Д.Коротченко, досвідчений партійний функціонер, один із колишніх керівників партизанського руху в Україні.

Президія Верховної Ради скликала чергові та позачергові сесії, видавала укази, давала тлумачення діючих законів, мала право проводити референдуми, скасовувати постанови і розпорядження Ради Міністрів, а також рішення і розпорядження місцевих рад у разі їх невідповідності законові. У період між сесіями Верховної Ради Президія звільняла з посад і призначала окремих членів уряду за поданням голови Ради Міністрів УРСР з наступним внесенням на затвердження Верховної Ради УРСР. Верховна Рада УРСР утворювала постійні і тимчасові комісії. Зокрема, Верховна Рада УРСР 5-го скликання (1959 р.) утворила такі постійні комісії: мандатну, законодавчих передбачень, бюджетну, у законодавчих справах, промисловості і транспорту, сільського господарства, освіти і культури, охорони здоров'я і соціального забезпечення, торгівлі і громадського харчування.

В Україні відповідно до кількості адміністративно-територіальних одиниць в 1960 р. налічувалося 25 обласних, 339 міських, 604 районні, 74 районні у містах, 8,6 тис. сільських рад депутатів трудящих. Депутатський корпус місцевих рад налічував 392 тис. осіб. Вони обиралися за тим же принципом, що й депутати Верховної Ради УРСР, але строком на 2 роки.

Уособлюючи державну владу в регіонах й населених пунктах, місцеві ради несли відповідальність за культурно-політичне і господарське будівництво на своїй території, встановлювали місцеві бюджети, керували діяльністю підлеглих їм органів управління, забезпечували охорону державного ладу, сприяли зміцненню обороноздатності країни, виконання законів та охороні прав громадян. У 1962–1963 рр. до відання місцевих рад було передано підприємства побутового обслуговування населення, а також значну частину житлово-комунального фонду.

Виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих були виконкоми. Вони обиралися на першій сесії ради кожного нового скликання в складі голови, його заступників, секретаря й членів. Кількісний склад виконкому визначала сама рада. В практиці радянського будівництва виконкоми обласних рад обиралися, як правило, в кількості 15-17 осіб, районної – 7-11, міської – 7-15, селищної і сільської – 5-7 осіб. До складу виконкому могли бути обрані лише депутати відповідної ради. Всі питання мали вирішуватися на засіданнях виконкому простою більшістю голосів. Виконкоми скликали сесії ради в строки, передбачені Конституцією УРСР. Зокрема, обласних рад – не менше чотирьох, міських і районних – шістьох разів на рік.

Місцеві ради (крім сільських і селищних) утворювали відділи, що здійснювали управління за напрямами: освітою, культурою, торгівлею, побутовим обслуговуванням населення, фінансовою діяльністю, житлово-комунальним господарством тощо. Місцеві ради також обирали постійні комісії, які їм були безпосередньо підпорядковані.

Склад депутатського корпусу певною мірою відбивав соціальну структуру населення республіки й регіону. За результатами виборів 1959 р. серед депутатів місцевих рад робітники й колгоспники становили майже дві третини. Така висока питома вага у депутатському корпусі працівників фізичної праці створювалася штучно партійною бюрократією як доказ існування соціалістичного народовладдя й справжньої демократії. Насправді зазначений факт свідчив про те, що система рад носила деко-

ративний характер і здатність депутатів займатися державними справами не мала суттєвого значення.

Ради були своєрідною вітриною демократичного ладу і складалися з «кращих представників радянського народу», а ними вважалися передовики і новатори виробництва, переможці соціалістичного змагання, від яких вимагалося лише ухвалити рішення, які приймали відповідні партійні органи.

Серед депутатів Верховної Ради СРСР кількох скликань були такі відомі в Україні люди, як двічі Герої Соціалістичної Праці начальник дільниці шахти № 5-6 ім. Димитрова тресту «Червоноармійськвугілля» І.Бридько, ланкова колгоспу «Радянська Україна» Васильківського району Київської області С.Виштак, ланковий колгоспу «За нове життя» Іршавського району Закарпатської області Ю.Пітра, бригадир виноробів радгоспу «Коктебель» Кримської області М.Бринцева. Двічі Герої Соціалістичної Праці обиралися до Верховної Ради УРСР, серед них: ланкова колгоспу ім. Ілліча О.Диптан, ланкова колгоспу ім. Леніна Мукачівського району Закарпатської області Г.Ладані, завфермою колгоспу ім. Леніна Лебединського району Сумської області М.Савченко та ін. Як правило, у виборців не виникало особливих претензій до тих, хто обирався до місцевих рад.

Свого часу В.Ленін присвятив чимало гнівних слів буржуазії, що вона, мовляв, заради збереження свого панування обманює, розбещує, підкупає робітників, створює «робітничу аристократію»[32]. Виявилося, однак, що радянській партійній бюрократії вдалося у цьому перевершити попередній пануючий клас. Вона створила не тільки робітничу, а й селянську «аристократію». До неї, зокрема, можна зарахувати депутатів Верховної Ради СРСР, республіканської Верховної Ради. Вони були й делегатами партійних з'їздів, членами різних виборних органів, ставали лауреатами державних премій, нагороджувалися орденами і медалями, мали дохід, що в кілька разів перевищував платню звичайних робітників, селян, службовців.

Можна, мабуть, зрозуміти депутата Верховної Ради СРСР кількох скликань, відомого кукурудзовода із Закарпаття Ю.Пітру, який, порівнюючи привілеї депутатів тих часів і нинішніх, зауважив, що раніше у нього не було ні персональної машини, ні помічників, ні високої депутатської зарплати. Йому, за його словами, тільки присилали щомісяця поштою 100 руб., і ці гроші призначалися для робочих поїздок та на різні канцелярські витрати[33].

Однак за радянських часів заробітна плата зовсім не відігравала головну роль в ієрархічній структурі суспільства. Більше значення мало передусім наближення людини до влади і до розподілу натуральних благ, що були недоступними для більшості населення. Хоча М.Хрущов обмежив привілеї номенклатури, але депутати продовжували одержувати разом зі своїми мандатами низку номенклатурних привілеїв, зокрема, можливість користуватися спецмагазинами, спецсанаторіями, спецлікарнями тощо. За словами М.Восленського, вони переселялися у спецкраїну «Номеклатурію»[34].

Формально саме радам депутатів трудящих належала вся повнота влади в державі, вони мали величезні повноваження. Проте реальним носієм влади завжди була компартійна номенклатура, а ради були головними декоративними органами, які мали замаскувати її диктатуру. Так зване соціалістичне суспільство жило не за конституцією, а за ленінською вказівкою про те, що «жодне важливе політичне або організаційне питання не розв'язується жодною державною установою в нашій рес-

публіці без вказівок Цека партії»[35]. Ради, судячи з цих слів, були потрібні партбюрократії тільки для того, щоб придати легітимність її рішенням, продемонструвати світові одностайну підтримку її курсу з боку всіх верств населення. Чого вимагалося від депутатів, так це одностайно ухвалювати рішення, що були прийняті в партійних органах, і не лізти на трибуну, не маючи такого доручення. Якщо отримували його, то слід було говорити те, що дозволено.

Дозволялося небагато: звітувати про трудові досягнення особисті й свого колективу, запевняти керівні партійні органи і першу партійну особу у повній і одностайній підтримці політики партії, обіцяти працювати ще краще, щоб достойно зустріти з'їзд «рідної партії». Ще можна було інколи пожалітися на об'єктивні труднощі і попросити від керівництва допомоги словом і ресурсами, але так, щоб не пересолити і не зіпсувати урочистий і ритуальний характер сесійного дійства.

Разом із тим, за слушними словами югославського політолога Милослава Джиласа, крім пропагандистських, зовнішньополітичних причин, існувала ще одна важлива обставина, яку була не в змозі обминути жодна, зокрема комуністична, влада: все мусило бути узаконено[36]. Представницькі органи влади служили також певним прагматичним цілям селекції й підготовки керівних кадрів, важливим каналом контролю над суспільством.

У самих радах депутатів трудящих реальна влада зосереджувалася не у «депутатів трудящих», а у виконавчому комітеті, а ще більше в апараті радянських функціонерів. Навіть більше, на практиці депутати перебували у великій залежності від працівників партійного і радянського апаратів. Адже саме останні визначали склад депутатського корпусу. На виборах до місцевих рад, що відбулися в 1959 р., за «кандидатів від блоку комуністів і безпартійних» віддали свої голоси 99,87% тих, хто взяли участь у голосуванні. Вибори мали суто формальний, ритуальний характер.

Успіх у депутатській діяльності теж значною мірою залежав від працівників апарату, які, наприклад, могли надати депутатові допомогу у виконанні наказів виборців – ремонті доріг, газифікації населених пунктів, будівництві об'єктів соціально-культурного призначення тощо. Якщо така допомога надавалася, то депутат отримував можливість згодом звітувати виборцям про виконання їх наказів, заявити, що він сумлінно виконує свої обов'язки. А потім претендувати на нову депутатську каденцію в цій раді або обиратися до ради більш високого рівня.

Оцінку діяльності того чи іншого радянського функціонера давало партійне й радянське начальство, і його кар'єра практично не залежала ані від депутатів, ані від громадської думки. Природно, що за таких обставин більшості радянських працівників було притаманне байдуже й зарозуміле ставлення до простих людей. Попри те, що у своїх постановах партія постійно закликала працівників радянських органів уважно ставитися до людей, «пам'ятаючи про те, що по роботі апарату Рад і їх керівників трудящі судять і про Радянську владу в цілому»[37].

Проте у зв'язку з демократичними процесами, започаткованими XX з'їздом КПРС, роль представницьких органів влади дещо підвищується, принаймні формально. У серпні 1956 р. Президія Верховної Ради України прийняла указ про скорочення строків між скликанням сесій міських, районних селищних і сільських рад депутатів трудящих. У січні 1957 р. ЦК КПРС ухвалив постанову «Про поліпшення діяльності Рад депутатів трудящих і зміцнення їх зв'язків з масами», в якій зазначалося, що партійні

органи, особливо на місцях, часто втручаються в адміністративну діяльність рад, підміняючи їх, забуваючи при цьому ленінське положення про те, що партія мусить «… *керувати* діяльністю Рад, але не замінювати їх»[38].

Відповідно до постанови були вжиті заходи щодо розширення прав місцевих рад у питаннях планування господарства області, міста, району, виробництва й розподілу продукції підприємств місцевої та кооперативної промисловості, організації житлового, культурно-побутового і шляхового будівництва тощо. У зазначеній постанові також ішлося про необхідність збільшення представництва в радах тих робітників і колгоспників, які безпосередньо зайняті на виробництві.

У жовтні 1959 р. Верховна Рада СРСР прийняла закон про порядок відкликання депутатів Верховної Ради СРСР. Він визначав порядок відкликання депутатів, які не виправдали довіри виборців або здійснили вчинки, що ганьбили звання депутата. Рішення за відкликання депутата приймалося на зборах виборців відкритим голосуванням. Депутат уважався відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало понад половини виборців відповідного округу. Закон про порядок відкликання депутатів був прийнятий і Верховною Радою УРСР. Закони дозволяли населенню здійснювати певний контроль за діяльністю депутатів і у разі необхідності відкликати їх достроково. За 15 років дії вказаних законів було відкликано 13 депутатів Верховної Ради СРСР, 149 депутатів союзних і автономних республік, понад 10 тис. депутатів місцевих рад[39]. Зрозуміло, що ініціатива відкликання належала, як правило, не виборцям, а керівним органам, яким чимось не догодив депутат.

Підвищення ролі представницьких органів влади відповідало курсу на передачу низки функцій державних установ громадському самоврядуванню. Було висунуте завдання перетворення рад депутатів трудящих в органи громадського самоврядування. У програмі КПРС було сказано, що ради все більше виступатимуть «як громадські організації при широкій і безпосередній участі трудящих в їх діяльності»[40]. Серед основних шляхів досягнення цієї мети зазначалися такі: вдосконалення форм народного представництва і розвиток демократичних принципів радянської виборчої системи; широке й усебічне обговорення на зборах і у пресі особистих і ділових якостей кандидатів; оновлення на кожних виборах не менше однієї третини складу депутатів рад; регулярна звітність рад та їхніх депутатів перед виборцями; право на дострокове відкликання депутатів, які не виправдали довіри; гласність, вільне і всебічне обговорення на сесіях на сесіях Рад найважливіших питань державного управління, господарського та культурного будівництва; регулярна звітність виконавчих органів на сесіях рад; систематичне обговорення радами запитів депутатів; розширення прав місцевих рад депутатів трудящих.

У зв'язку з підвищенням ролі рад висувалися нові вимоги щодо стилю роботи працівників місцевого самоврядування. «Радянський апарат, – заявляв М.Хрущов на XXII з'їзді КПРС, – мусить бути простим, кваліфікованим, діловим і оперативним, без будь-яких проявів бюрократизму, формалізму й тяганини»[41]. Цікаво, що слова, сказані в далеку вже від нас епоху, здаються актуальними й сьогодні.

Пожвавили свою роботу постійні комісії, в яких, на думку партійного керівництва країни, мала пройти школу управління державою величезна армія активу робітників, колгоспників та службовців. У 1957 р. в Україні в роботі постійних комісій місцевих рад брало участь близько 250 тис. депутатів і 460 тис. активістів. Протягом

березня-червня 1957 р. вони підготували і внесли на розгляд сесій понад 31 тис. пропозицій, спрямованих на виконання народногосподарських планів, культурне будівництво, побутове обслуговування населення тощо[42]. За прикладом партійних органів на початку 1960-х років при місцевих радах утворилася позаштатні відділи, які об'єднували громадських інструкторів та інспекторів з числа активу рад. Так, у Чернігівській області позаштатні відділи районних рад, що були створені в 1960 р. за почином Ніжинського міськвиконкому, об'єднували понад 800 інструкторів, які працювали на громадських засадах[43]. Кожний відповідальний радянський працівник мав по декілька помічників, що працювали на громадських засадах. Радянська влада справді мала тотальний характер і завдяки чисельному активу проникала в усі суспільні осередки.

Водночас головним принципом діяльності рад депутатів трудящих усіх рівнів було й залишалося партійне керівництво ними, що зводило нанівець всі заходи щодо демократизації роботи представницьких органів влади. Зберігалася інтеграція партійного й радянського апаратів як у центрі, так і на місцях. Продовжувалася практика прийняття спільних постанов партійних комітетів та місцевих органів державної влади, що з точки зору конституційного права не є коректним.

Проголосивши курс на побудову комуністичного суспільства, партійні організації ініціювали створення всіляких самодіяльних організацій, що були підпорядковані місцевим радам і розглядалися як форма безпосереднього здійснення народом функцій управління державою. В середині 1960-х років, за офіційними даними, в країні налічувалося майже 500 тис. самодіяльних формувань: жіночих рад на виробництві і при домоуправліннях, батьківських рад у школах, добровільних народних дружин, народних судів, вуличних і квартальних комітетів тощо. Кількість їх членів досягла 8,5 млн. Чим більше було активістів, тим більше, як уважалося, було демократії й політичного прогресу на шляху до комунізму. При цьому ефективність роботи такого активу до уваги не бралася. З метою залучення населення до діяльності рад було вжито низку заходів зі створення чисельних громадських організацій та самодіяльних формувань.

Серед громадських самодіяльних організацій найбільш активно діяли вуличні, квартальні й будинкові комітети. Вони залучали населення до трудової участі в роботі благоустрою й озелененню вулиць і дворів, доглядали за дотриманням мешканцями будинків чинних санітарних норм, організовували допомогу самотнім людям похилого віку і навіть виступали у ролі організаторів змагання за присвоєння будинку почесного звання «Будинок комуністичного побуту», вулиці – «Краща вулиця міста» (району, села), «Село зразкового порядку та високої культури» тощо. Комісії сприяння торгівлі виступали організаторами контролю громадськості за діяльністю підприємств торгівлі й громадського харчування. Місцеві ради та їх виконкоми спиралися на ці самодіяльні формування, за їх допомогою залучали велику кількість людей до вирішення соціальних питань.

Нехай не кожна людина, що значилася у списках, активно працювала. Значна частина з них була лише «баластом», як тоді прийнято було говорити. Але вже сам той факт, що чверть дорослого населення республіки була зарахована до того чи іншого самодіяльного формування, свідчив про певні тенденції соціально-політичного життя в країні.

Пожвавили свою роботу профспілки. У липні 1958 р. Рада Міністрів СРСР і Президія ВЦРПС затвердили положення про постійні виробничі наради на промислових підприємствах і будовах, у радгоспах, МТС і РТС. Того ж місяця з'явився указ Президії Верховної Ради СРСР «Про права фабричного, заводського місцевого комітету професійної спілки», який розширив можливості організації. У 1958 р. на підприємствах, будовах, транспорті, у радгоспах і РТС діяло 18 тис. таких нарад[44].

Комсомол об'єднував молодь і працював з нею. В Україні від 1953 до 1962 р. кількість членів цієї організації зросла з 2,5 до 3,3 млн осіб[45]. ЛКСМУ виступав головним джерелом, з якого поповнювала свої лави партія, а комсомольські діячі – компартійно-радянську номенклатуру.

Отже, формально проводилась лінія на підвищення у суспільному житті ролі рад усіх рівнів, громадських організацій і самодіяльних формувань. Проте на ділі, як і раніше, у кожній важливій справі все вирішувала не громадськість, навіть не представницькі органи влади, а апарат, передусім апарат партійних органів. Усім народним обранцям залишалося лише формально ухвалювати будь-які їхні рішення, а найбільш достойним серед них – ще прикрашати собою президії різних урочистих зборів і форумів. Реформаторські зусилля М.Хрущова не змогли змінити природу радянської системи. Та він цього й не прагнув.

3. Децентралізація управління економікою

Як і в усіх інших сферах, в економіці великі сподівання покладалися на розширення громадських засад в управлінні підприємствами, залучення до цієї роботи широкого кола виробничо-технічного активу, посилення контролю в усіх управлінських ланках. Наприкінці 1950-х років на багатьох підприємствах республіки набули поширення такі колективні форми участі людей в управлінні виробництвом, як бюро техніко-економічного аналізу, техніко-економічні ради, комісії сприяння технічному прогресу тощо. Відповідно до рішення червневого (1959 р.) пленуму ЦК КПРС у всіх партійних організаціях промислових підприємств і будівельних організацій були створені комісії з контролю за діяльністю адміністрації, що мали зламати опір, який нібито чинили економічним новаціям деякі керівники підприємств. Так, у Донецькій області наприкінці 1959 р. було створено 2160 комісій, до складу яких було обрано 12 тис. членів[46], у Одеській – 611 комісій, до складу яких увійшло понад 3 тис. людей[47].

Здобувши підтримку в партії й суспільстві, М.Хрущов ініціював низку реформ в управлінні промисловістю, сільським господарством й будівництвом. Ці перетворення в народному господарстві мали на меті перехід від винятково адміністративних до економічних методів управління, від примусу до врахування матеріальних інтересів працівників, від жорсткої централізації за галузями до насамперед територіальної організації господарського життя. В соціальній сфері було чимало зроблено для поліпшення народного добробуту: відбулося впорядкування системи й збільшення оплати праці, зниження податків, докорінне покращення пенсійної системи, особливо щодо колгоспників, скорочення робочого тижня, зростання виробництва товарів

широкого вжитку й покращення побутового обслуговування. Широко розгорнулося будівництво житлових будинків з малогабаритними, але окремими сімейними квартирами. Принципово змінилося життя колгоспників: підвищилися закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію, зросли доходи колгоспів, колгоспники стали отримувати паспорти. За часів Сталіна колгоспник не мав права вийти з колгоспу, якщо начальство не давало на те згоди.

Значні зміни відбулися в організації управління народногосподарським комплексом СРСР. Їхня потреба зумовлювалася наявністю багатьох негативних явищ, що були притаманні органам управління: бюрократизму, тяганини, підміни живого, оперативного керівництва численними директивами і циркулярами, громіздкістю державного апарату. Бюрократи висміювалися в доповідях, пресі, художніх кінофільмах і літературі. Слово «бюрократ» стало одним з найбільш лайливих у лексиконі чиновників усіх рівнів.

Пошуки шляхів прискорення економічного зростання здійснювалися за різними напрямами, але вектор був один – відмова від зайвої централізації, розширення господарської самостійності, використання ціни, прибутку, кредиту, перехід на госпдоговірні відносини між підприємствами. Зазначені питання обговорювалися на економічних дискусіях, які розпочалися у середині 1950-х років Вони сприяли певним чином формуванню у державних службовців економічного мислення й готували громадську думку до наступних змін.

До середини 1950-х років управління економікою майже цілковито зосереджувалося в Москві. Найважливішими галузями промисловості УРСР – вугільною, металургійною, машинобудівною, енергетичною та ін., керували союзні міністерства. Реформування управління економікою розпочалося з розширення економічних прав й компетенцій союзних республік. У квітні 1953 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла рішення про зменшення кількості союзних (з 30 до 20) і союзно-республіканських (з 21 до 13) міністерств. Хоча наступного року їхня кількість знову зросла, однак сталися перші відчутні зміни на користь республік, оскільки деякі союзні міністерства одержали союзно-республіканський статус.

У 1955 р. спеціальною постановою Ради Міністрів СРСР союзні республіки отримали право: самостійно затверджувати плани виробництва і розподілу всіх видів продукції, що вироблялася підприємствами республіканських міністерств й промислової кооперації; затверджувати титульні списки капітального будівництва на підприємствах республіканських міністерств незалежно від кошторисної вартості будівництва; розробляти для республіканських міністерств і відомств завдання з підвищення продуктивності праці, чисельності працівників, фонду заробітної плати. Ради міністрів союзних республік дістали право розпорядження 50% будівельних матеріалів і деяких промислових товарів широкого вжитку, вироблених поза квартальним планом підприємствами загальносоюзного і республіканського підпорядкування.

Розширилися законодавчі права України: у її відання перейшли питання обласного й крайового адміністративно-територіального устрою, затвердження Цивільного та Кримінального кодексів. Ширшими стали права республік у вирішенні бюджетних питань, у галузі роздрібної торгівлі тощо. У 1957–1963 рр. частка промисловості УРСР, що знаходилась у прямому підпорядкуванні союзних міністерств, коливалася у межах 2,9-3,8%. Уся інша промисловість була підпорядкована Раді Міністрів УРСР.

Законом про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік (1959 р.) республікам були надані ширші повноваження у вирішенні фінансово-бюджетних питань. Згідно з чинним раніше законодавством, Верховна Рада СРСР затверджувала бюджети союзних республік за двома частинами – за республіканським і місцевим бюджетами, що суттєво обмежувало можливості республік у перерозподілі коштів між республіканським і місцевими бюджетами, а також фінансування окремих програм. Відповідно до нового закону бюджетний устрій союзних республік встановлювався самостійно з дотримуванням положень загальносоюзного законодавства.

Розширилися джерела прибуткової частини бюджетів союзних республік. До республіканських бюджетів надходили відрахування від прибутку та інших надходжень від підприємств і господарських організацій республіканського і місцевого підпорядкування, внаслідок чого питома вага бюджетів союзних республік у загальносоюзному бюджеті зросла від 19% у 1953 р. до 49% у 1959 р.[48]. Для забезпечення прав союзних республік у галузі управління промисловістю у підпорядкування республіки перейшло багато підприємств вугільної, нафтової, металургійної, лісової, харчової, м'ясної й молочної, легкої й текстильної промисловості, промисловості будівельних матеріалів, а також зв'язку й автомобільного транспорту. Від 1953 до 1956 р. близько 10 тис. підприємств та установ були передані в підпорядкування Українській РСР, що збільшило частку республіканської промисловості з 36 до 76%. Унаслідок перерозподілу повноважень між центральною владою і республіками підвищилася роль Ради Міністрів УРСР як органу вищої компетенції. В період хрущовських реформ уряд республіки очолювали М.Кальченко (1954–1961), В.Щербицький (1961–1963), І.Казанець (1963–1965).

У другій половині 1950-х років державне управління лихоманило від перманентних пошуків оптимальної структури. Здавалося, буде знайдено рішення, яке кардинально змінить на краще всю систему управління, економіка країни піде швидко вгору, а там, мовляв, і «Америку наздоженемо й переженемо». Одні міністерства укрупнювалися, інші розкрупнювалися. При цьому загалом зменшувалася кількість загальносоюзних міністерств і збільшувалася кількість союзно-республіканських. У процесі вдосконалення апарату управління у травні 1956 р. було ліквідовано Міністерство юстиції СРСР. Його функції були передані союзним республікам.

У 1956 р. в Україні діяло 26 союзно-республіканських і шість республіканських міністерств. Були ліквідовані зайві та паралельно діючі установи та організації, непотрібні підрозділи в міністерствах і відомствах, відбулося об'єднання дрібних господарських організацій. Одночасно сталися зміни в адміністративно-територіальному устрої республіки. Зокрема, зменшилася кількість сільських районів – з 749 у 1950 р. до 394 у 1965 р.[49]. Однак, на думку М.Хрущова, зберігалася головна причина незадовільної роботи державного управління – надмірна централізація діяльності, необхідність вирішення простих питань на рівні міністерств і відомств. Просте скорочення апарату не дало бажаних результатів.

У лютому 1957 р. було зроблено чергову спробу децентралізації управління промисловістю. Цього разу шляхом ліквідації міністерств, переходу від галузевого до територіального принципу управління промисловістю і будівництвом. Як вважалося, галузевий принцип управління зумовлював появу відомчих бар'єрів між підприємствами різних міністерств, стримував розвиток спеціалізації й кооперу-

вання виробництва, породжував нераціональні перевезення та значні зустрічні вантажопотоки.

На думку М.Хрущова, подібні вади можна було усунути, якщо передати важелі управління на місця, надати місцевим органам управління більше прав і компетенцій у сфері управління економікою. Така лінія повністю відповідала курсу XX з'їзду партії на розвиток демократичних засад. Крім того, малася на увазі політична ціль – завдання удару по московській бюрократії, якій М.Хрущов не вірив і яку навіть вважав ворожою до себе[50].

Згідно із законом «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і виробництвом» (1957 р.), були ліквідовані всі промислові міністерства. В СРСР залишилося 6 загальносоюзних і 9 союзно-республіканських міністерств, в УРСР – лише 8 союзно-республіканських міністерств (вищої і середньої спеціальної освіти, закордонних справ, зв'язку, культури, оборони, охорони здоров'я, сільського господарства, фінансів) і 9 республіканських (автомобільного транспорту і шосейних шляхів, будівництва, внутрішніх справ, виробництва і заготівель сільськогосподарської продукції, комунального господарства, освіти, соціального забезпечення, торгівлі, юстиції). Натомість уся країна була поділена на економічні адміністративні райони, у тому числі 11 в УРСР: Сталінський (Сталінська обл.), Луганський (Луганська обл.), Дніпропетровський (Дніпропетровська обл.), Запорізький (Запорізька обл.), Київський (Київська, Житомирська, Кіровоградська, Черкаська обл., м. Київ), Харківський (Харківська, Полтавська, Чернігівська обл.), Вінницький (Вінницька, Хмельницька обл.), Одеський (Одеська обл.), Херсонський (Херсонська, Миколаївська, Кримська обл., м. Севастополь), Львівський (Львівська, Волинська, Рівненська, Тернопільська обл.), Станіславський (Станіславська, Закарпатська, Чернівецька обл.). Керівництво ними здійснювали ради народного господарства (раднаргоспи). На раднаргоспи покладалося: виконання державних планів як по раднаргоспу в цілому, так і по кожному підприємству і кожній організації; керівництво роботою зі складання планів на підприємствах та організаціях і на їх основі – зведених планів по раднаргоспу; забезпечення підвищення технічного рівня промисловості і поліпшення організації виробництва; розробка пропозицій про встановлення раціональних зв'язків між підприємствами економічних районів), добір і розстановка інженерно-технічних кадрів; затвердження положень про галузеві управління і функціональні відділи раднаргоспу тощо. З метою залучення трудящих до управління виробництвом при раднаргоспах на правах дорадчих органів були створені техніко-економічні ради, до складу яких увійшли спеціалісти різних галузей виробництва, вчені, передовики виробництва, керівники господарських, партійних і профспілкових організацій.

У 1960 р. з метою наближення керівництва до підприємств кількість економічно-адміністративних районів і відповідно раднаргоспів у республіці було збільшено до 14, але через два роки у зв'язку з відновленням централістських тенденцій їх стало сім: Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський. Раднаргоспи у своїй діяльності були підпорядковані безпосередньо республіканському урядові, а їхні голови за обсягом повноважень прирівнювалися до міністра. Їм були передані підприємства і організації міністерств вугільної, металургійної, машинобудівної та інших промислових галузей. Промислові підприємства підпорядкувались раднаргоспам безпосередньо або через проміжне господарське

об'єднання, зокрема трест. З метою скорочення витрат на адміністративний персонал на багатьох заводах і фабриках республіки проводилося укрупнення дільниць і ліквідація цехового апарату, функції якого виконували відділи заводоуправлінь. Крім того, здійснювалося об'єднання споріднених виробництв і створення системи головних підприємств.

Однак невдовзі на зміну політиці децентралізації управління економікою знову приходить політика централізації у вигляді нових органів, що паралельно з урядом мали здійснювати керівництво раднарноспами. У 1960 р. була створена Українська республіканська рада народного господарства (УРНГ). Основними її структурними органами стали: власне рада – керівний колегіальний орган, до складу якого увійшли голова УРНГ, його заступники, голови раднаргоспів економічних районів, начальники управлінь і відділів УРНГ; президія в складі голови УРНГ, його заступників і начальників провідних галузевих і функціональних управлінь УРНГ; головні галузеві управління (вугільної і торф'яної промисловості, металургійної промисловості, нафтової і газової промисловості, хімічної і нафтопереробної промисловості, легкої промисловості тощо). При УРНГ також діяла низка головних управлінь постачання й збуту. В 1962 р. утворилася загальносоюзна Рада народного господарства СРСР, яка невдовзі стала союзно-республіканським органом. Тоді ж із системи раднаргоспів була виділена будівельна галузь, для керівництва якою створювалися окремі органи. У 1963 р. указом Президії Верховної Ради СРСР було створено Вищу раду народного господарства СРСР, якій були підпорядковані Держплан, Держбуд, інші господарські комітети. Зазначені факти свідчили про живучість системи, яку назвали командно-адміністративною.

За 1957–1965 рр. під управління раднаргоспів України перейшло приблизно 2,8 тис. підприємств. Їхня питома вага у випуску валової продукції промисловості України збільшилася з 73,3 до 86,6%, а в окремих районах – ще більше (Донецькому – до 89%, Придніпровському – до 87%)[51]. Раднаргоспи разом з місцевими партійними і радянськими органами провели певну роботу щодо використання місцевих ресурсів. Проведення реорганізації органів управління промисловістю і будівництвом дозволило також подолати надмірну централізацію в діяльності цих органів Однак, як виявилося, зазначена реорганізація управління породила інший недолік – місництво. Раднаргоспи прагнули забезпечити необхідною продукцією та сировиною «свої підприємства» на шкоду виконанню державних планів кооперованих поставок. Тим самим створювалися додаткові перешкоди у виконанні державних планів розвитку народного господарства. Виникли значні труднощі й щодо координації діяльності раднаргоспів і планування народного господарства країни тощо.

Спроби ліквідувати зазначені недоліки шляхом скорочення кількості раднаргоспів, уточнення їхніх завдань, створення загальносоюзних органів для керівництва раднаргоспами та ін. виявилися невдалими. Врешті-решт реорганізація стала, по суті, некерованою. Одночасно зі скороченням створювалися нові державні органи й посади. Для наведення порядку в цьому було прийнято постанову Ради Міністрів СРСР, у якій зазначалося, що без дозволу спеціальної урядової комісії забороняються будь-які зміни в структурі апарату, його штатному розкладі, окладах посадових осіб державних установ.

За своїми негативними наслідками для управління економікою всі зазначені новації не йшли у будь-яке порівняння з наступною витівкою М.Хрущова. У 1962 р. М.Хрущов написав записку до президії ЦК КПРС «Про перебудову партійного керівництва промисловістю та сільським господарством». У ній було запропоновано утворити у межах областей дві самостійні партійні організації на чолі з відповідними обкомами партії: міськими – з керівництва промисловістю і сільськими – з керівництва сільським господарством.

Зазначену реорганізацію було проведено у 19 областях УРСР, єдині партійні органи залишилися тільки в шести західних областях – Волинській, Івано-Франківській, Тернопільській, Ровенській, Закарпатській, Чернівецькій. У ЦК КПУ з'явилося два бюро – з керівництва промисловим виробництвом і з керівництва сільськогосподарським виробництвом. Для координації їхньої діяльності утворили президію. Замість райкомів партії в Україні було створено 250 виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, а також 78 промислово-виробничих парткомів, що мали керувати партійними організаціями підприємств і будов у сільській місцевості.

За тим самим принципом одночасно відбулася перебудова й радянських, профспілкових, комсомольських органів. У грудні 1962 р. з'явився указ Президії Верховної Ради УРСР про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих, а навесні наступного року – відповідний закон. Відбувалося укрупнення районів. Райони теж ділилися на промислові та сільські. Ради промислових районів були підпорядковані промисловій обласній раді депутатів трудящих, ради сільських районів – сільській обласній раді.

Реформа призвела до розриву зв'язків між містом і селом, ускладнила управління економічним і культурним життям. Ця перебудова відразу викликала низку непорозумінь. Обком з сільського господарства об'єднував не тільки комуністів, що працювали в колгоспах, радгоспах і колгоспно-радгоспних управліннях, а й працюючих у містах на підприємствах, що обслуговували сільське господарство або переробляли його сировину. Однак чимало установ і підприємств, прямо або опосередковано пов'язаних з сільським господарством, залишалися все ж у віданні «промислового» обкому, з яким потрібно було узгоджувати навіть таке питання, як проведення в обласному центрі наради передовиків сільського господарства або партійну конференцію сільських комуністів. З іншого боку, промисловий обком не міг самостійно вирішувати питання кращого забезпечення жителів міст овочами та фруктами. Різні питання виникали при виділенні транспорту та іншої допомоги для збору врожаю. До того ж в області було два облвиконкоми, а відповідно – два обласних відділи охорони здоров'я, два відділи народної освіти, два фінансових відділи тощо. Тож державних службовців обласного й районного рівнів, всупереч раніше задекларованим планам, значно побільшало, а вирішувати питання стало складніше.

Початок 1960-х років ознаменувався такою великою кількістю новацій у керівництві економікою, що голова від них ішла обертом у багатьох господарників. Так, у сільському господарстві спочатку в примусовому порядку поширювали посіви «королеви ланів» (кукурудзи) і «царя Гороха». Потім велася боротьба з «безплідним травосіянням» і присадибними ділянками сільських жителів. Про те, якого шаленого тиску з боку бюрократів зазнало на собі сільське господарство, свідчить, наприклад, той факт, що лише за вісім з половиною місяців 1963 р. міністерство сільського гос-

подарство направило на периферію понад 160 тис. різних директив[52]. У свою чергу, обласні та районні управління сільського господарства надсилали вказівки колгоспам, не залишаючи поза увагою дрібні господарські питання. У цьому зв'язку характерна телеграма, яку надіслало навесні 1964 р. колгоспам Новоархангельське виробниче управління Кіровоградської області: «Нагадуємо Вам про те, що до цього часу на фермах Вашого колгоспу не проведено відрізки (так у тексті. – *Авт.*) хвостів у коней і великої рогатої худоби на збір ліньки. Організуйте проведення цієї роботи та здачу заготівельним організаціям сировини від проведеної обробки тварин»[53].

Працівники керівних партійних і державних органів стали заручниками явно утопічних планів М.Хрущова. Прорахунки у визначенні шляхів і темпів розвитку суспільства й держави стали результатом збереження недемократичних методів керівництва партією і державою. Як і за часів Сталіна, в партійних організаціях право на висловлення істини в останній інстанції в часи Хрущова зберігалося лише за ним. Будь-які його новації приймалися та ухвалювалися без серйозної критики і всебічного обговорення. Створена Сталіним система стосунків між вождем і масою, сформована за період його керування країною ментальність керівних кадрів, корпоративна солідарність номенклатури виявилися сильнішими за демократичні паростки в суспільстві.

Отже, загалом дії Хрущова лише підірвали деякі найбільш негативні механізми колишньої моделі політичної влади з її командно-адміністративними методами управління, але не змінили її сутності. Значною мірою збереглася і кадрова політика. Ставши лідером, М.Хрущов розпочав реформи, які безпосередньо зачіпали інтереси партійно-радянської номенклатури, породжували у неї невпевненість у майбутньому. Економічні реформи були непродумані й часом просто авантюристичні, до того ж супроводжувалися погіршенням матеріального становища людей, що викликало їхнє невдоволення. Це виявилося під час виступу робітників у Новочеркаську Ростовської області в 1962 р. Першим секретарем Ростовського обкому партії був тоді колишній перший секретар ЦК КПУ О.Кириченко, який зайняв жорстку позицію щодо учасників мітингу. Мирна маніфестація людей була жорстоко придушена військами. За даними розслідування, що було проведено в травні 1990 р. Головною військовою прокуратурою СРСР, у ті дні загинуло 24 і було поранено 80 осіб[54]. У Кримінальний кодекс ввели статтю, за якою почали карати «за антирадянську пропаганду та агітацію». Застосовувалися репресивні заходи щодо інакодумців з числа діячів культури і мистецтва. Хрущовська «відлига» себе вичерпала.

4. Реформування правоохоронних органів

Реформування правоохоронної системи відбувалося в руслі двох загальних тенденцій розвитку системи державного управління. Перша – це демократизація управління, розширення колегіальних засад в управлінні, залучення громадськості до діяльності державних органів. Друга – передача загальносоюзними управлінськими органами частини своїх повноважень республікам. Аналогічно республіканські правоохоронні органи мали ділитися часткою повноважень з місцевими установами.

У 1956 р. були ліквідовані управління юстиції при виконкомах обласних рад депутатів трудящих, а частина їх функцій була передана обласним судам. Зокрема, право здійснювати ревізії народних судів і здійснювати контроль за всією їхньою діяльністю, а також керівництво нотаріальними конторами. У наступному році були скасовані транспортні суди, а розгляд підсудних їм справ було покладено на Верховний Суд УРСР, народні та обласні суди.

Нове положення про Верховний суд СРСР, ухвалене Верховною Радою СРСР у лютому 1957 р., відновило самостійність союзних республік у сфері правосуддя. Зокрема, значно обмежувалися можливості Верховного суду СРСР витребувати справи з судових органів союзних республік. Перегляд справи у Верховному суді СРСР міг відбутися лише у випадку, якщо постанови республіканського Верховного суду суперечили загальносоюзному законодавству або порушували право іншої союзної республіки. Верховний суд Української РСР, як найвищий судовий орган республіки, здійснював нагляд за діяльністю всіх судових органів УРСР.

Обирався Верховний суд УРСР Верховною Радою УРСР на 5 років. До складу суду входили: голова, два заступники голови, 34 члени і 75 народних засідателів. Верховний суд УРСР діяв у складі судової колегії в цивільних справах, судової колегії в кримінальних справах і пленуму. Пленум утворювався з голови, заступників голови, всіх членів Верховного суду УРСР, у засіданнях також обов'язково брав участь прокурор республіки. Пленум розглядав протести на рішення, вироки й ухвали судових колегій Верховного суду УРСР; розглядав матеріали узагальнення судової практики і давав судам республіки керівні роз'яснення в питаннях застосування законодавства республіки при вирішенні судових справ; вносив до Президії Верховної Ради УРСР подання з питань, що підлягають розв'язанню в законодавчому порядку або з питань тлумачення законів УРСР.

У грудні 1958 р. Верховна Рада СРСР прийняла Основи законодавства про судоустрій Союзу СРСР, союзних і автономних республік, де було передбачено дальше реформування судових органів. Закон розширював права громадян і гарантії цих прав, регламентував діяльність суду, прокуратури, органів дізнання і попереднього слідства, ліквідував інститут аналогії в кримінальному праві, чітко визначив склад особливо небезпечних та інших державних злочинів. Судові засідання віднині стали відкритими, присутність звинувачуваного стала обов'язковою. У документі вперше не вживалося поняття «ворог народу».

Відповідно до закону була скасована дільнична система народних судів. Замість неї створювався єдиний народний суд міста або району незалежно від чисельності їх населення. До складу народного суду входило один або кілька народних суддів. У разі, коли до складу народного суду було обрано два або більше народних суддів, виконавчий комітет районної (міської) ради депутатів трудящих за поданням голови обласного суду затверджував одного з них головою районного (міського) суду. Районний (міський) народний суд розглядав усі цивільні і кримінальні справи, за винятком справ, віднесених законом до відання інших судів. Розгляд цих справ проводився колегіально народним суддею та двома народними засідателями. Відповідно до Закону УРСР про судоустрій (1960 р.) строк повноважень народних суддів збільшувався з трьох до п'яти років. Вибори народних засідателів відбувалися не в ході прямих і

загальних виборів, як було раніше, а на виборах трудових колективів підприємств, організацій, установ, колгоспів строком на два роки. Встановлювалися підвищені вимоги до осіб, що здійснювали правосуддя. Суддею та засідателем міг бути обраний громадянин, якому на день виборів сповнилося 25 років (замість 23, як було раніше).

Змінювався порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів. Республіки отримали право самостійно встановлювати порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності суддів. Справи про дисциплінарні провини суддів стали розглядатися колегіями з дисциплінарних справ, заснованими при обласних і Верховному судах. Вони ж накладали на суддів дисциплінарні стягнення. Як важлива гарантія незалежності суддів і народних засідателів від інших владних структур подавалася норма про можливість їхнього відкликання. Формально судді й народні засідателі могли бути позбавлені своїх повноважень не інакше як за рішенням виборців або трудового колективу, що обрав їх.

Насправді зазначене положення сприяло посиленню контролю за роботою суддів з боку партійних органів, адже тільки вони мали реальні інструменти організації процедури відкликання. Негласний вплив партійних інстанцій на діяльність суду (так зване телефонне право) завжди був і залишався характерною рисою радянського судочинства, можливості партійних органів впливати на розгляд судово-слідчих справ дещо обмежувалися, принаймні ззовні. У січні 1963 р. Президія ЦК КП України ухвалила постанову «Про усунення помилок і недоліків у практиці притягнення до відповідальності комуністів, що скоїли злочини», яка вимагала усунути подвійні стандарти у ставленні до правопорушників-комуністів і правопорушників-безпартійних. Крім того, партійні органи вимагали від суддів, щоб вони систематично звітували перед виборцями, виступали з лекціями і доповідями на правову тематику, що, певна річ, можна оцінювати як демократичну тенденцію.

Загальний курс КПРС і радянської держави на широке залучення громадськості в справах держави виявився у сфері правосуддя й у створенні товариських судів на підприємствах, установах, колгоспах, домоуправліннях для розгляду справ про порушення трудової дисципліни, появи у громадських місцях у нетверезому стані, недостойній поведінці в громадських місцях тощо; участі громадських обвинувачів і громадських захисників у розгляді судами кримінальних і цивільних справ. У 1964 р. у республіці вели роботу понад 37 тис. товариських судів, до складу яких було обрано 170 тис. осіб[55].

Реформи органів юстиції були завершені скасуванням республіканських міністерств юстиції. Зокрема, в УРСР керівництво і контроль за діяльністю обласних і народних судів, підбір і виховання судових кадрів, ведення судової статистики і загальне керівництво нотаріальними конторами було покладено на Верховний суд УРСР. Роботи з кодифікації й систематизації законодавчих актів, підготовці проектів законів УРСР і урядових актів, що здійснювалися Міністерством юстиції, були передані спеціальній юридичній комісії, що була створена при Раді Міністрів УРСР. Юридична комісія мала також здійснювати загальне керівництво колегіями адвокатів і контроль за їх діяльністю, методичне керівництво відділами запису актів громадянського стану і керівництво установами судової експертизи.

Паралельно з реформуванням судових органів відбувалося реформування органів прокуратури і адвокатури. Відповідно до Положення про прокурорський нагляд

в СРСР, що було затверджено указом Президії Верховної Ради СРСР 1955 р., Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори, що призначалися строком на 5 років, здійснювали в межах своєї компетенції такі завдання: нагляд за точною відповідністю актів, виданих міністерствами і відомствами та підпорядкованими їм установами і підприємствами, а також виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, кооперативними та іншими громадськими організаціями, Конституції і законам СРСР, конституціям і законам союзних республік, постановам Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних та автономних республік. У разі виявлення актів, що суперечать законові, прокурор УРСР і підлеглі йому прокурори були зобов'язані опротестувати їх. Вони здійснювали також нагляд за точним додержанням законів службовими особами і громадянами; проводили притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоюванні злочинів; здійснювали нагляд за додержанням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства; за законністю та обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів; за законністю виконання вироків, а також за додержанням законності в місцях позбавлення волі. У 1959 р. у Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік були створені спеціальні дорадчі органи. В колегіях обговорювалися всі найважливіші питання діяльності прокуратури.

Підвищувалися вимоги до працівників прокуратури, їх освітньому рівню і професійної майстерності. Так, на посади прокурорів можна було призначати лише осіб віком не менше 25 років, які мали вищу юридичну освіту і працювали не менше одного року на посаді слідчого або помічника прокурора районної або міської прокуратури. В руслі загальних демократичних тенденцій указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 лютого 1959 р. були утворені колегії в прокуратурах союзних республік і Прокуратурі СРСР. У 1960 р. були ліквідовані транспортні прокуратури, а їхні функції передані органам прокуратури союзних республік. Прокурори областей, міст і районів стали частіше виступати на сесіях місцевих рад з доповідями про стан соціалістичної законності та заходах щодо її зміцнення. Постановка такого питання мала певне виховне значення, мобілізовувала громадськість на охорону правопорядку, дотримання правил так званого соціалістичного побуту.

У 1962 р. Верховна Рада УРСР затвердила Положення про адвокатуру, згідно з яким створювалися колегії адвокатів як різновид громадських організацій, визначалися цілі їх діяльності. Розширялися права адвокатів і одночасно підвищувалися вимоги до них. До колегії адвокатів приймалися лише особи, що мали вищу юридичну освіту і стаж роботи за спеціальністю юриста не менше двох років. Виконкоми обласних рад депутатів трудящих здійснювали жорсткий контроль за підбором, розстановкою і вихованням адвокатських кадрів.

За ініціативи М.Хрущова, який відчував певну загрозу для себе з боку органів внутрішніх справ і особливо держбезпеки, було прийнято низку заходів щодо посилення партійного контролю за їх діяльністю. Наприкінці 1956 р. органи міліції були підпорядковані виконкомам місцевих рад і, отже, мали подвійне підпорядкування: органам МВС і місцевим радам. У низці місцевих рад були створені постійні комісії з питань соціалістичної законності і правопорядку.

У 1960 р. було ліквідовано міністерство внутрішніх справ СРСР. На думку М.Хрущова, було цілком достатньо мати республіканські МВС. А в 1962 р. республіканські МВС були перейменовані в міністерства охорони громадського порядку, адже, як

подейкували, абревіатура МВС асоціювалася з Л.Берія, ім'я якого хотіли геть викреслити з пам'яті[56].

Міністерство охорони громадського порядку УРСР здійснювало керівництво управліннями охорони громадського порядку облвиконкомів і разом вони відповідали за упередження й розкриття злочинів, організацію заходів щодо перевиховання засуджених, що утримувалися у виправних установах, забезпечення безпеки руху автомобільного та іншого транспорту; охорону від пожежі державного, громадського і особистого майна; здійснення паспортного режиму; шляхом видачі громадянам паспортів, їх прописки за місцем постійного й тимчасового проживання і виписки; здійснення профілактичної, виховної роботи серед населення і передусім боротьбу з дитячою безпритульністю і бездоглядністю.

Підрозділи міліції утворювались і діяли на рівні всіх адміністративно-територіальних одиниць України в областях, містах, районах, селищах. Установи міліції створювалися за адміністративно-територіальною ознакою (в містах, районах, робітничих селищах) і були підпорядковані в своїй діяльності відповідній місцевій раді депутатів трудящих та її виконавчому комітетові, а також відповідному обласному управлінню внутрішніх справ. У сільських місцевостях сільська рада депутатів трудящих контролювала роботу дільничого уповноваженого міліції на території сільради. Начальники міліції міст, районів і робітничих селищ призначалися відповідними радами депутатів трудящих на сесіях, а в період між сесіями – виконкомами рад депутатів трудящих з наступним затвердженням на чергових сесіях.

У 1962 р. було прийнято нове Положення про міліцію, затверджені текст і порядок складання присяги особовим складом міліції. Встановлювалося святкування Дня радянської міліції – 10 листопада. До речі, можна пригадати, що святкові концерти, які щорічно проводилися в цей день в Кремлівському палаці з'їздів, були чи найкращими за підбором виконавців і за репертуаром, за що була дуже вдячна міліції багатомільйонна аудиторія телеглядачів.

Починаючи з середини 1950-х років у своїй роботі міліція все більше спиралася на допомогу громадськості, зокрема таких самодіяльних формувань, як бригади сприяння міліції, громадська інспекція, добровільні народні дружини тощо. У 1959 р. ЦК КПРС, вивчивши досвід цих формувань, визначила як основну форму участі населення у підтриманні громадського правопорядку добровільні народні дружини, що вперше були створені в 1958 р. в Україні за ініціативи працівників гірничих і металургійних підприємств Донбасу і Придніпров'я.

У березні 1959 р. спільною постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР було затверджено Положення про Комітет державної безпеки при Раді Міністрів СРСР, у якому були визначені роль і місце органів КДБ у механізмі радянської держави, їхні завдання, система і принципи діяльності, правовий статус співробітників. На органи держбезпеки, зокрема, було покладено: розвідувальна діяльність у капіталістичних країнах; боротьба зі шпигунською, диверсійною, терористичною та іншою підривною роботою зарубіжних розвідувальних центрів; боротьба з ворожою діяльністю антирадянських і націоналістичних елементів у СРСР; контррозвідувальна робота в Радянській армії, прикордонних військах і військах МВС СРСР з метою упередження проникнення в них агентів закордонних розвідок та інших ворожих елементів; контррозвідувальна діяльність на спеціальних об'єктах, особливо важливих об'єктах про-

мисловості та на транспорті; охорона державних кордонів СРСР; охорона керівників партії та уряду; охорона і забезпечення урядового зв'язку; організація радіоконтррозвідувальної діяльності і облік необхідних даних відомчих радіостанцій, що діяли на території країни; розробка мобілізаційних планів по розгортанню органів і військових частин КДБ; виконання доручень ЦК КПРС і радянського уряду[57].

Аналіз зазначених завдань КДБ показує, що вони мали здебільшого розвідувальний і контррозвідувальний характер, тобто були націлені на боротьбу із зарубіжними антирадянськими центрами. Однак органи держбезпеки були зобов'язані виконувати різного роду доручення керівництва партії. Керівні працівники КДБ входили до номенклатури ЦК КПРС, призначалися зазвичай з числа колишніх партійних і комсомольських функціонерів. Зокрема, за часів М.Хрущова КДБ очолювали колишні перші секретарі ЦК ВЛКСМ й відповідальні партійні працівники О.Шелепін (1958–1961) і В.Семичасний (1961–1967). Органи КДБ не були підконтрольними республіканським і місцевим органам влади.

Отже, заходи щодо демократизації всіх правоохоронних органів, посилення партійного і громадського контролю за їхньою діяльністю були недостатніми для того, щоб держава могла іменуватися правовою. Однак вони, безумовно, дозволили ліквідувати значну частину порушень законності, сприяли подоланню відвертого беззаконня і свавілля, які були притаманні добі сталінщини.

Посилання до розділу 23

1 *XX съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет: В 3 т. – М., 1956. – Т.1. – С.3.
2 Там же. – С.4-7.
3 *Бурлацкий Ф.М.* Н.Хрущев и его советники – красные, черные, белые. – М., 2002. – С.115.
4 Там же. – С.114.
5 *Державний* архів Дніпропетровської області. – Ф.18. – Оп.21. – Спр.46. – Арк.2.
6 *Правда*. – 1956. – 5 апр.
7 *О преодолении* культа личности и его последствий: Постановление ЦК КПСС от 30 июня 1956 г. // КПСС в резолюциях… – М., 1986. – Т.9. – С.121.
8 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет: В 3 т. – М., 1956. – Т.3. – С.345.
9 *Історія* Української РСР: У 8 т. – К., 1979. – Т.8, Кн.1. – С.136.
10 *Україна*: політична історія. XX – початок XXI ст. – К., 2007. – С.883.
11 *Никита* Сергеевич Хрущев: Материалы к биографии / Сост. Ю.В.Аксютин. – М., 1989. – С.134, 135.
12 *Пыжиков А.В.* Хрущевская «оттепель». – М., 2002. – С.55.
13 Там же.
14 *Історія* держави і права України: Підручник: У 2 т. / За ред. В.Я.Тація, А.Й.Рогожина. – К., 2000. – Т.2. – С.420.
15 *Державний* архів Дніпропетровської області. – Ф.18. – Оп.27. – Спр.81. – Арк.20.
16 *XXII з'їзд* Комуністичної партії України: Матеріали з'їзду. – К., 1962. – С.53.
17 Там само. – С.91.

18 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет: В 3 т. – М., 1956. – Т.1. – С.34.
19 *Історія* Української РСР: У 8 т. – Т.8, Кн.1. – С.238.
20 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – К., 1978. – С.21.
21 *XXII з'їзд* Комуністичної партії України: Матеріали з'їзду. – К., 1962. – С.86.
22 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – 4-е изд. – К., 1977. – С.658.
23 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – К., 1988. – С.263.
24 *Очерки* истории Киевских городской и областной партийных организаций. – К., 1981. – С.465.
25 *Нариси* історії Харківської обласної партійної організації. – Харків: Прапор, 1970. – С.676.
26 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – С.18.
27 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – С.656.
28 *Шелест П.Ю.* Україно наша радянська. – К., 1970. – С.6-7.
29 *XX съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. – Т.1. – С.102, 105.
30 *Очерки* истории Ворошиловградской областной партийной организации. – К., 1979. – С.366.
31 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. – Т.3. – С.344.
32 *Медведев Р.А.* Никита Хрущев. Отец или отчим советской «оттепели»? – М., 2006. – С.8.
33 *Ленін В.І.* Повн. зібр. тв. – Т.15. – С.233.
34 *Питра Ю.Ю.* Как это было // Факты и комментарии. – 2001. – 9 нояб.
35 *Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М., 1991. – С.317.
36 *Ленін В.І.* Повн. зібр. тв. – Т.41. – С.29.
37 *Джилас М.* Лицо тоталитаризма. – М., 1992. – С.250.
38 *Об улучшении* деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами: Постановление ЦК КПСС. 22 янв. 1957 г. // В.И.Ленин, КПСС о работе Советов. – М., 1979. – С.462.
39 *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., 1971. – Т.7. – С.245.
40 *Сырых В.М.* История государства и права России. Советский и современный периоды. – М., 1999. – С.337.
41 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. – Т.3. – С.337.
42 Там же. – С.306.
43 Історія Української РСР: У 8 т. – Т.8, Кн.1. – С.296.
44 *Нариси* історії Чернігівської обласної партійної організації. – К., 1980. – С.269.
45 *Історія* Української РСР: У 8 т. – Т.8. Кн.1. – С.301.
46 *История* Ленинского Коммунистического Союза Молодежи Украины. – К., 1979. – С.575.
47 *Очерки* истории Донецкой областной партийной организации. – Донецк, 1978. – С.399.
48 *Очерки* истории Одесской областной партийной организации. – Одесса, 1981. – С.415.
49 *Історія* держави і права України. – Т.2. – С.420.

50 *Народне* господарство Української РСР в 1971 році: Ювіл. статист. щорічник. – К., 1972 – С.10.
51 *Боффа Дж.* История Советского Союза. – М., 1990. – Т.2. – С.483.
52 *Сырых В.М.* История государства и права России. Советский и современный периоды. – С.355.
53 *Центральний* державний архів громадських об'єднань України. – Ф.1. – Оп.31. – Спр.2472. – Арк.357.
54 Там само. – Арк.356.
55 *Медведев Р.А.* Никита Хрущев. Отец или отчим советской «оттепели»? – С.302.
56 *Українська* радянська енциклопедія. – Т.17. – С.254.
57 *Млечин Л.М.* КГБ. Председатели органов госбезопасности. Рассекреченные судьбы. – М., 2001. – С. 507.

Розділ 24. Радянська система управління на останніх етапах існування (1965 – липень 1990 рр.)

ПРОЛЕТАРІ ВСІХ КРАЇН, ЄДНАЙТЕСЯ!

РАДЯНСЬКА УКРАЇНА

Орган Центрального Комітету Комуністичної партії України, Верховної Ради і Ради Міністрів У

№ 239 (19744) + Субота, 18 жовтня 1986

Від землі—до людей

ПОЛІТБЮРО ЦК

посади заступників Голови Ради Міністрів УРСР, міністрів, голів держкомітетів республіки;

В Секретаріаті ЦК Компартії України

– затверджувати секретарів обкомів і Київського міськкому партії після їх обрання на конференціях чи пленумах цих комітетів, відповідальних працівників апарату ЦК, директора партійного видавництва "Радянська Україна", заступників редакторів і членів редакційних колегій газет "Радянська Україна", "Правда Украины", "Робітнича газета", "Сільські вісті", заступників головних редакторів і членів редакційних колегій журналів "Комуніст України", "Політика і час", головних редакторів журналів видавництва ЦК "Радянська Україна" – "Україна", "Перець", "Радянська жінка",

УКАЗ

ндії Верховної Ради СРСР

клинании Верховної Ради СРСР

А. ГРОМИКО.

Т. МЕНГЕШАШВІЛІ

З КОГОРТИ ПРАЦЬОВИТИХ

1. Особливості кадрової політики «брежнєвської епохи»

У 1964 р. група найвищих партійних посадовців за участі силових структур здійснила успішний заколот проти М.Хрущова. На пленумі ЦК КПРС, який відбувся в жовтні 1964 р., М.Хрущов був звільнений з посад першого секретаря ЦК КПРС і Голови Ради Міністрів СРСР. За офіційним повідомленням, його звільнили «за станом здоров'я». Насправді йому поставили у провину грубі помилки в управлінні економікою, розвал сільського господарства, «волюнтаризм», «самоуправство» і навіть створення власного культу. Не останню роль в падінні Хрущова відіграли його спроби обмежити привілеї компартійної номенклатури. З метою недопущення у майбутньому зосередження в одних руках занадто великих повноважень, посади, які обіймав М.Хрущов, були поділені між двома особами. Першим секретарем ЦК КПСС став Л.Брежнєв. Головою Ради Міністрів СРСР було призначено О.Косигіна.

За часів В.Леніна головною посадовою особою в радянській державі був голова уряду. Й.Сталін здобув необмежену владу і став диктатором, будучи генеральним секретарем ЦК ВКП(б). Згодом, перебуваючи вже у неофіційному статусі «великого вождя» і «батька всіх народів», формально він був лише одним із секретарів ЦК, а з початком війни – і головою Ради народних комісарів СРСР, тобто керівником радянського уряду. Однак після його смерті лідером однієї з найбільших у світі держав фактично став не голова уряду, посаду якого обіймали Г.Маленков і М.Булганін, а перший секретар ЦК КПРС – М.Хрущов. Очевидно, певна невизначеність становища партійного керівника як керівника держави, передусім з огляду на світові традиції, і прагнення задовольнити свої амбіції змусили Хрущова в 1958 р. обійняти за сумісництвом ще й посаду Голови Ради Міністрів СРСР.

Нове партійне керівництво, яке очолив Л.Брежнєв, розв'язувало проблему легітимності вищої влади в державі іншим шляхом. Постановою XXIII з'їзду КПРС (1966 р.) замість посади *першого* сек-

ретаря ЦК була відновлена посада *генерального* секретаря ЦК, яка за нових умов мала додати значущості Л.Брежнєву. З часом компартійно-радянське керівництво СРСР дійде висновку, що цього недостатньо для легітимності державної влади і однієї найвищої посади замало для такого видатного діяча КПРС, Радянської держави й міжнародного комуністичного руху, яким уважав себе Л.Брежнєв. Під приводом прийняття у 1977 р. нової радянської Конституції Л.Брежнєв буде обраний Головою Президії Верховної Ради СРСР. Обрання керівника партії на головну посаду в системі влади відбулося всупереч рішенню про неприпустимість суміщення однією особою двох вищих посад у державі.

Політична кар'єра Л.Брежнєва розпочалася в Україні. В 1937 р., після закінчення Дніпродзержинського індустріального інституту, він став заступником голови виконкому Дніпродзержинська, за рік – завідуючим відділом, а невдовзі й секретарем Дніпропетровського обкому партії. Під час війни обіймав посади начальника політвідділу армії, начальника політуправління 4-го Українського фронту. У післявоєнний період продовжував політичну кар'єру на посадах першого секретаря Запорізького, Дніпропетровського обкомів КП(б)У, першого секретаря ЦК Компартії Молдавії, заступника начальника Головного політичного управління Радянської Армії, секретаря ЦК КП Казахстану, Голови Президії Верховної Ради СРСР. На час роботи жовтневого пленуму 1964 р., на якому усунули М.Хрущова, Л.Брежнєв – секретар ЦК КПРС. Саме М.Хрущов значною мірою посприяв просуванню Л.Брежнєва владними сходинками, його ж уважав і своїм спадкоємцем.

Л.Брежнєв був типовим продуктом сталінської адміністративно-бюрократичної системи. У свій час він підтримав М.Хрущова не через те, що поділяв його погляди, а найімовірніше, тому що той виявився сильнішим за своїх опонентів. Адже характерною ознакою способу життя номенклатури завжди було ставити на сильнішого, служити й догоджати саме йому. Л.Брежнєв не був у цьому винятком. Однак, на відміну від М.Хрущова, він належав до тієї частини компартійної номенклатури, яка не була схильною до розриву зі сталінізмом, віддавала перевагу не економічним, а звичним командно-адміністративним методам управління економікою.

Розгорнулася спочатку замаскована, а потім і явна реабілітація Й.Сталіна. Знов почалося звеличування ролі Сталіна в роки Великої Вітчизняної війни, замовчувалися його злочини. Навіть такий м'який термін, як «період культу особи», опинився під неофіційною забороною. Була встановлена заборона на згадування у пресі сталінських репресій. Реабілітація жертв цих репресій незабаром практично припинилася. Метастази сталінізму почали роз'їдати радянське суспільство.

Прихід Л.Брежнєва до влади в жовтні 1964 р. став результатом компромісу між угрупованнями, що скинули М.Хрущова. Деякі вважали, що Брежнєвим можна буде легко маніпулювати. Однак такі розрахунки не виправдалися. За допомогою нехитрих політичних інтриг, граючи насамперед на суперечностях у вищому партійному керівництві, Брежнєв спромігся зміцнити своє становище, отримати практично необмежені повноваження й управляти державою впродовж 18 років.

Хоча сходженням на вершину влади Л.Брежнєв був зобов'язаний столичній вищій номенклатурі, надалі він спирався на перших секретарів ЦК компартій. Саме вони, як за сталінських часів, стали головною опорою Л.Брежнєва. З тією тільки різницею,

що раніше така схема влади підтримувалася репресіями, а за Брежнєва існував «суспільний договір» між основними носіями влади. Зміст його полягав у тому, що першим секретарям в їхніх регіонах давалася майже необмежена влада, а вони, зі свого боку, повинні були підтримувати генерального, славити його як лідера і вождя. Практично всі важелі й ланки управління в республіках та регіонах так чи інакше знаходилися в руках «хазяїна», «першого», як прийнято було поза очі називати перших секретарів партійних комітетів. Протягом тривалого періоду повновладними господарями у своїх областях, зокрема, були О.Ватченко (Дніпропетровська обл.), М.Всеволожський (Запорозька обл.), В.Дегтярьов (Донецька обл.), Б.Гончаренко (Ворошиловградська обл.), П.Козир (Одеська обл.), І.Мозговий (Херсонська обл.), І.Ярковий (Тернопільська обл.), О.Гончаренко (Чернігівська обл.) та ін. «Перший», «хазяїн» тримав у своїх руках практично всі важелі управління своїм регіоном.

Другим вагомим інструментом утримання й посилення особистої влади Л.Брежнєвим стало наближення до владних структур близьких людей, з якими довелось йому працювати раніше. Колишній відповідальний працівник ЦК КПРС, а згодом письменник М.Зенькович у книзі «Була така країна» називав Л.Брежнєва «режисером безсоромного фарсу». Він писав, що Л.Брежнєв відчував: без відданих і слухняних його волі дійових осіб йому не обійтися. Тільки з їхньою допомогою він міг укріпити основу своєї особистої влади і впливу, з допомогою надійних людей, яких слід розставити на відповідальні посади в ключових органах партійного керівництва. Тут уже не до таланту й моральних якостей, принцип єдиний – головне, щоби був свій, особисто відданий[1]. Характерною ознакою кадрової політики брежнєвського часу стала клановість.

Коли в 1972 р. через зайву самостійність відправили у відставку П.Шелеста, його місце посів виходець із Дніпропетровщини В.Щербицький. У 1952–1954 рр. В.Щербицький був секретарем Дніпродзержинського міськкому, а в 1955–1957 рр., 1963–1965 рр. – секретарем Дніпропетровського обкому КПУ, в 1957–1961 рр. секретарем ЦК КПУ, 1965–1972 рр. головою Ради Міністрів УРСР. У вищому керівництві також опинилися знайомі Л.Брежнєва по спільній роботі в Дніпропетровську та Дніпродзержинську: Голова Ради Міністрів М.Тихонов, міністр внутрішніх справ М.Щолоков, помічник генерального секретаря ЦК Г.Цуканов, голова КДБ СРСР В.Чебриков, перший заступник голови КДБ СРСР Г.Циньов, заступник Голови Ради Міністрів СРСР І.Новиков, керуючий справами ЦК КПРС Г.Павлов та ін. У Молдавії разом з майбутнім генсеком працювали секретар ЦК КПРС К.Черненко, завідувач відділу освіти і науки ЦК КПРС С.Трапезніков, перший заступник голови КДБ СРСР С.Цвигун, у Запоріжжі – секретар ЦК КПРС А.Кириленко. Міністром цивільної авіації став колишній особистий пілот Л.Брежнєва Б.Бугаєв, першим заступником міністра зовнішньої торгівлі СРСР – син генсека Ю.Брежнєв, заступником міністра внутрішніх справ – зять генсека Ю.Чурбанов. І всі вони, у свою чергу, тягнули за собою до влади своїх знайомих і близьких. Так, перший секретар ЦК Компартії України В.Щербицький перемістив на найвищі республіканські партійні й міністерські посади понад два десятки дніпропетровців[2]. Дніпропетровськ назвали «кузнею керівних кадрів», а жартома часто додавали: «Була Русь допетровська і петровська, а зараз – дніпропетровська».

Що ж до стилю брежнєвського керівництва, то, за свідченням осіб, які працювали поруч з генеральним секретарем, він полягав у створенні чіткої ієрархії в

системі управління, за якою ініціатива йде лише в одному напрямку – з верху до низу. Люди такого стилю не дуже компетентні в змістових питаннях економіки, культури або політики. Однак вони чудово знали, кого й коли слід призначити, кого й чим нагородити. У теорії управління радянських часів це було сформульовано так: «Хороший організатор нічого не робить сам. Він вміє примусити інших виконати всю роботу, залишаючи за собою загальне керівництво і загальний контроль»[3]. Але на практиці вийшло так, як написав з цього приводу Ф.Бурлацький: «Леонід Ілліч добре попрацював, щоб усадити на керівні посади – в парторганізаціях, у економіці, науці, культурі – провідників такого стилю, "маленьких Брежнєвих", неквапливих, нерізких, невидатних, не особливо занепокоєних справою, але такими, що вміло розпоряджаються цінностями»[4]. Апарат влади формувався в умовах, коли для досягнення вищих посад в партії та державі ерудиція, сила логіки, ораторські здібності не тільки не були обов'язковими, але, навпаки, могли стати серйозною завадою на шляху до цілі. Потрібно було зовсім інше: сліпа слухняність, «вміння тримати руки по швах», відсутність самостійної думки, знання таємниць апаратної боротьби, деякі організаційні й інтриганські здібності. Твердих ідеологічних і політичних принципів у діячів цього типу зазвичай не було – інакше у часи нескінчених ломок і змін вони б не вцілили. Якщо за часів, коли Україною управляв П.Шелест, дехто с партійних, радянських працівників, інших чиновників ще міг іноді дозволити собі говорити українською, то за часів В.Щербицького в номенклатурному середовищі це було не прийнято: могли відразу запідозрити в українському націоналізмі.

Питання підбору, розстановки й виховання кадрів, які здатні проводити в життя «генеральну лінію партії», тобто волю вищого партійного керівництва, займали центральне місце у діяльності Л.Брежнєва та його команди. У звітній доповіді ЦК КПРС XXIV з'їзду КПРС він говорив: «Нам потрібні люди, які суміщають високу політичну свідомість з доброю професійною підготовкою, що здатні зі знанням справи вирішувати питання економіки й культури, володіють сучасними методами управління»[5]. Усього за 1966–1985 рр. було прийнято до 40 постанов ЦК КПРС, що стосувалися кадрової політики партії[6]. У кожній з них ішлося про необхідність висування на керівні посади найбільш достойних і здібних працівників. Однак, попри постійні заклинання до необхідності підвищувати рівень підготовки і виховання управлінських кадрів, вирішальну роль при призначенні на будь-яку керівну посаду відігравали не професійні й політичні якості претендента на ту чи іншу керівну посаду, а його анкетні дані.

Перевагу віддавали в першу чергу тим, хто мав робітниче, в другу чергу – селянське походження. Недовіра до «гнилої» інтелігенції зберігалася від ленінських часів до кінця радянського періоду. Станом на 1980 р. раніше працювали робітниками чи колгоспниками 66,2% секретарів міськкомів і райкомів партії[7]. Аналіз соціального походження перших секретарів районних партійних комітетів і голів сільських райвиконкомів у період з середини 1960-х до початку 1980-х років засвідчив, що переважна більшість з них були родом із села, і здебільшого такого, що знаходилося у даному регіоні. Натомість у містах більшість партійних, радянських, комсомольських керівників мали міське походження. Звідси висновок, що кадрова політика партії була побудована за принципом: у сільськогосподарські райони призначалися керівниками партійних органів люди, що мали селянське походження, щоб показати тісний зв'язок

партії й держави з населенням області. Національне походження – українець чи росіянин – практично не мало суттєвого значення при висуванні на посади секретарів партійних комітетів і загалом на партійну, радянську, комсомольську роботу. Аби тільки не був євреєм! Євреїв починаючи з 1940-х років до керівної роботи старалися не підпускати: мовляв, нехай працюють у побутовій сфері, а ще краще – виробничій. Єврей на відповідальній партійній роботі був рідкісним явищем.

У складі регіональної партійної еліти простежувалося збільшення господарників в секретарському корпусі. За період, що розглядається, їхня кількість збільшилася вдвічі за одночасного скорочення частки партійних працівників на 50%. У цьому виявилася особливість номенклатурної політики КПРС брежнєвського періоду. «Велике значення, – йшлося в документах XXV з'їзду КПРС, – має висування на партійну роботу політично зрілих, активних спеціалістів народного господарства, що мають досвід роботи з людьми»[8]. Л.Брежнєв, ілюструючи зазначену тенденцію статистичними даними (серед секретарів міськкомів і райкомів вищу освіту мають 99,2%, з яких 60% – спеціалісти промисловості та сільського господарства), чітко заявив: «цю лінію нам потрібно вести надалі з більшою наполегливістю»[9]. Кількість фахівців промисловості й сільського господарства з вищою й середньою спеціальною освітою в складі секретарів партійних комітетів була такою. Секретарі обкомів: 1958 р. – 42,5%, 1968 – 67,8, 1978 – 76%, секретарі міськкомів і райкомів: 1958 – 18%, 1968 – 49, 1978 – 65,6%[10]. Набула також поширення практика висування молодих перспективних працівників апарату партійних комітетів на керівну господарську роботу з їх подальшим поверненням на партійну, але вже більш високу й відповідальну. Найдалекоглядніші партійні функціонери шукали можливості хоча б трохи попрацювати на виробництві, бажано на якомусь великому, знаковому підприємстві, щоб отримати відповідний запис у трудовій книжці й тим самим прикрасити біографію.

Водночас слід мати на увазі, що на будь-яку відповідальну посаду в партійних та радянських органах потрапляли лише ті, хто вже до цього обіймав ту чи іншу номенклатурну посаду або принаймні обирався секретарем партійного комітету в первинній партійній організації, тобто проходив певний громадський відбір. Особливим попитом користувалися ті, хто пройшов такий відбір ще на комсомольській роботі. За 1968–1978 рр. на партійну, радянську, профспілкову й господарську роботи було висунуто близько 10 тис. звільнених секретарів комітетів комсомолу[11]. У Вінницькій області на звітно-виборних партійних конференціях, що відбулися в 1978 р., 17 із 29 перших секретарів міськкомів і райкомів комсомолу було обрано членами бюро міськкомів і райкомів партії, більш як 600 секретарів комсомольських організації входили до складу парткомів і партбюро[12]. Комсомольські функціонери зазвичай без особливих складнощів адаптувалися на різних номенклатурних посадах. По-перше, завдяки тому, що вже мали досвід управлінської діяльності, встигли розвинути свої організаційні здібності, по-друге, завдяки їхній неписаній корпоративній солідарності, а по-третє, і, можливо, головне, через те, що вже добре засвоїли всі писані й неписані правила апаратної поведінки.

У низці партійних документів ішлося про необхідність постійного оновлення партійних і радянських кадрів. І таке оновлення велося. Адже рішення партійних з'їздів і пленумів слід обов'язково виконувати. Змінюваність керівних кадрів не тільки

була запроваджена як обов'язковий елемент управління з суворою регламентацією термінів і відсотків, а й передбачала певні заборони на повторне обрання чи призначення управлінських кадрів в межах відповідного часу. Однак, якщо проаналізувати, яким чином і за рахунок кого виконувалися зазначений принцип, то виявляється, що оновлення велося здебільшого за рахунок тих, хто прийшов у партійні, радянські, профспілкові органи з виробництва, «від верстату». Номенклатура їх уважала «чужорідним тілом» у своїх лавах і при нагоді виштовхувала туди, звідки вони з'явилися.

Недоторканними залишалися насамперед перші секретарі партійних комітетів. У крайньому разі вони пересувалися по горизонталі, на іншу керівну посаду і залишалися у складі номенклатури. Необхідно було лише додержуватися неписаних правил номенклатурної моралі, головними з яких були: «не висовуватися», «я начальник – ти дурень, ти начальник – я дурень». Офіційно такий порядок називався принципом збереженням спадкоємності у кадровій політиці, якого теж слід було дотримуватися. Під прапором виправлення волюнтаристських новацій М.Хрущова на XXIII з'їзді КПРС (1966 р.) у партійному статуті були скасовані норми оновлення керівних кадрів.

Вік, в якому перші секретарі райкомів, міськкомів і обкомів партії приходили у керівні органи, варіювався в середньому протягом усієї брежнєвської доби від 25 до 32 років. Попри те, що в 1965–1970 рр. пріоритет у секретарському корпусі переходив від 36-45-річних до 40-50-річних, до 1975 р. майже 30% знову становили партійні функціонери молодше 40 років. Це пояснюється висуванням у 1971–1974 рр. молодих спеціалістів-господарників, що стало реалізацією директив XXIV з'їзду КПРС (1971 р.). Загалом середній вік перших секретарів обкомів, райкомів і міськкомів партії збільшився за 1965– 1980 рр. на 6,3 рока: 1965 р. – 41,2 рока, 1980 р. – 47,5 рока[13]. Певною мірою «старіння» секретарів партійних комітетів пояснюється тим, що стрімкі кар'єрні стрибки через одну, а тим більше відразу через кілька владних сходинок стали дуже рідкісним явищем. Зазвичай партійний чи радянський чиновник мусив поетапно пройти всі щаблі державної служби починаючи від інструктора райкому партії чи навіть райкому комсомолу.

Час вступу до лав партії брежнєвської когорти управлінців мав специфічні риси. Якщо до 1965 р. більшість керівників були комуністами, що вступили до лав партії у воєнні чи перші повоєнні роки і відносилися, так би мовити, до сталінського покоління управлінців, то згодом їх поступово витіснили ті, хто вступив у партію після 1951 р. У 1970–1975 рр. серед перших секретарів обкомів, міськкомів і райкомів партії переважали висуванці хрущовського періоду, які, однак, до 1980 р. поступово відтіснялися особами, чия партійна кар'єра почалася в 1965–1975 рр.[14]

Як наслідок, основну частину регіональних партійних керівників, по-перше, становили комуністи з партійним стажем у середньому від 10 до 20 років, а по-друге, це були здебільшого особи, що пройшли довгий політичний шлях, еволюцію, пережили на своєму політичному шляху низку змін генерального курсу, велику кількість реорганізацій і адміністративних перебудов. Як прийнято було говорити, коливалися, але разом з лінією партію. Тож рівень їхньої здатності до пристосування був дуже високий. З іншого боку, це був досвід, накопичений у період, коли не відбувалося будь-яких значних змін. Для таких лідерів значною мірою були притаманні інертність, низька мобільність, що, у свою чергу диктувалося стабільністю політичних умов. За

словами Г.Арбатова, типовим керівником у 1960-ті та наступні роки стає функціонер, чиновник, який досконало оволодів правилами апаратної гри. Він не дуже освічений, хоча й мав диплом про вищу освіту, майже безграмотний, з марксизмом знайомий в обсязі сталінського «Короткого курсу історії ВКП(б)», нетерпимий до інакодумства, до нових ідей[15].

Якщо в попередні роки серед партійних та радянських керівників було чимало так званих практиків, то в зазначений період вища освіта стала необхідною умовою обіймання керівної посади. Перші секретарі міськкомів і райкомів у період перебування при владі Л.Брежнєва мали зазвичай вищу освіту, що відповідало політиці партії того часу. Вищу освіту мали: у 1958 р. 90% секретарів обкомів, 46,1% – секретарів міськкомів і райкомів, у 1968 – 100% секретарів обкомів і 95,7 секретарів міськкомів і райкомів[16]. Водночас здобуття партійними й радянськими функціонерами вчених ступенів не заохочувалося. Навіть більше: тому, хто наважився це зробити, зазвичай доводилося переходити на викладацьку роботу. Мовляв, на керівній посаді потрібно не теорією займатися, не дисертації писати, а втілювати в життя політику партії. Винятком були лише ті, хто захищав дисертації, навчаючись в Академії суспільних наук при ЦК КПРС.

У номенклатурному середовищі зростала мотивація до здобуття другої партійно-політичної освіти, наявність якої відкривала більш сприятливі можливості для партійної чи державної кар'єри. У 1980 р., зокрема, вищу політичну освіту мали 34,6% секретарів обкомів і 51,3% секретарів міськкомів і райкомів Компартії України[17]. За десять років (1971–1980) кількість слухачів системи партійного навчання в УРСР збільшилася з 2,7 до 4,3 млн. Більшість з них – близько 54% – навчалася у школах і семінарах вищого рівня[18]. Політична освіта стала невід'ємною частиною й значної кількості інших керівних посад у державі. Отже, відбувалася деяка «нейтралізація» господарників у складі секретарського корпусу, пом'якшувалася технократизація субрегіональної політичної еліти.

Вищу політичну освіту здобували у Вищий партійній школі при ЦК КПУ та Академії суспільних наук при ЦК КПРС. Кількість комуністів, що закінчили партійні навчальні заклади і постійні курси, в 1971–1975 рр. була такою: Академію суспільних наук при ЦК КПРС – 66, Вищу партійну школу при ЦК КПРС – 104, заочну Вищу партійну школу при ЦК КПРС – 2769, Вищу партійну школу при ЦК КПУ і Одеську вищу партійну школу – 1039, постійні курси перепідготовки партійних і радянських працівників – 39 821, постійні семінари незвільнених секретарів первинних партійних організацій при обкомах і Київському міськкомі партії – 57 227[19]. У системі партійного навчання в 1966/67 навчальному році діставало освіту – 1646 тис., у 1977/78 навчальному році – 2396 тис. осіб[20]. У 1978 р. було 26 університетів марксизму-ленінізму, в них навчалося 63 тис., у тому числі членів КПРС – 41 987[21]. Диплом про закінчення вечірнього університету марксизму-ленінізму став майже обов'язковою умовою висунення на будь-яку керівну посаду. А партійні організації ретельно виконували рознарядки вищих партійних органів щодо направлення на навчання до університетів своїх комуністів.

Зазначена кадрова політика і наявний кадровий потенціал «брежнєвського часу» значною мірою визначили і характер політичного розвитку Радянського Союзу. Майже відразу після приходу Л.Брежнєва до влади відбувалося поступове повернен-

ня до сталінізму (щоправда, неповне), адже й сам керівник партії і його найближче оточення були, по суті, сталіністами, хоча й поміркованими. Від кінця 1960-х – початку 1970 р. почала послаблюватися тенденція демократизації суспільно-політичного життя, яка хай непослідовно, але все ж таки здійснювалася під керівництвом Хрущова. Внаслідок непослідовних дій з розвитку демократії і збереження адміністративно-командної практики управління не були подолані деформації політичного життя. Виникли нові перекоси політичного процесу. Посилився розрив між офіційно проголошеними принципами і практикою політичного життя. Відбувалося фактично усування представницьких органів, посилення ролі виконавчого апарату, бюрократії.

2. Управління економікою: від економічних реформ до застою

Після відсторонення від влади М.Хрущова нове керівництво країни змушене було вжити заходів щодо вдосконалення управління економікою. Адже економіка чимдалі більше ставала некерованою, що за відсутності ринкових механізмів могло призвести до її повного розвалу. Насамперед було зроблено те, що здавалося очевидним і нагальним. Згідно з постановою листопадового 1964 р. пленуму ЦК КПРС ліквідували ініційований М.Хрущовим поділ обласних і районних партійних організацій на промислові й сільськогосподарські, відновили єдині обкоми й райкоми партії. За рішенням ЦК Компартії України були також відновлені Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Харківський міськкоми партії, ліквідовані разом з поділом обласних партійних організацій на промислові й сільські.

Від 1965 р. почалося проведення масштабних економічних реформ на основі рішень двох пленумів ЦК КПРС: березневого – у сільському господарстві, вересневого – у промисловості. Постановою березневого пленуму ЦК встановлювався багаторічний план (на 5 років) виробництва сільськогосподарської продукції, яким виключалися довільні його змінювання й видача колгоспам і радгоспам позапланових завдань. Це визначало стабільні умови господарювання, можливість здійснення господарського маневрування. Було посилене економічне стимулювання праці: змінені умови заготівель і закупок сільськогосподарської продукції, запроваджено матеріальне заохочення за надплановий продаж, удосконалена оплата праці колгоспників і працівників радгоспів.

Реформа у сфері промислового виробництва, «батьком» якої був голова Ради Міністрів СРСР О.Косигін, включала: повернення до галузевого принципу управління економікою, запровадження економічного стимулювання зростання виробництва, послаблення адміністративного регулювання діяльності підприємств. Був прийнятий комплекс заходів з розширення економічної самостійності підприємств, зменшення адміністративного регулювання їхньої діяльності. Кількість директивно планованих показників їхньої роботи скорочувалося більш як у три рази (з 30 до 9). Основним критерієм господарської діяльності підприємств передбачалося зробити замість за-

гального валу виготовленої продукції обсяг її реалізації. Створювалися спеціальні фонди для матеріального заохочення робітників і службовців (преміювання, видачі так званої тринадцятої заробітної плати у разі виконання й перевиконання підприємством планових завдань), а також розширення соціально-культурної сфери (будівництва житла, будинків культури, баз відпочинку тощо).

Сутність обох реформ – обмеження адміністративно-командних методів управління економікою за рахунок ширшого використання економічних методів управління. Однак уже від початку їхнього проведення дехто з досвідчених управлінців помітив певні розходження між Л.Брежнєвим і О.Косигіним. Якщо перший прямо вимагав зміцнення централізованих засад у керівництві промисловістю й будівництвом, то другий акцентував увагу на принципах госпрозрахунку, господарської самостійності підприємств. Мірою укріплення позицій глави партії становище керівника уряду ускладнювалося, його слово втрачало вагомість, що негайно відбивалося в діях працівників міністерств і відомств. Одночасно й кількість зазначених установ, і працівників у них з кожним роком ставало все більше й більше, що свідчило про контрнаступ, а згодом й перемогу командно-адміністративної системи.

Підприємства одержали відносну самостійність. Робітники, інженерно-технічні працівники і службовці стали відчувати зв'язок між своїм вкладом у виробництво і заробітною платою. Трохи піднялася заробітна плата, зріс життєвий рівень. Усе це не могло не дати позитивних результатів, і восьма п'ятирічка (1966–1970 рр.) за темпами розвитку промисловості виявилася, як вважає більшість економістів, найбільш вдалою за повоєнний час. Саме в цей час Радянський Союз обігнав США з випуску багатьох важливих видів продукції; до їх числа входили вугілля, кокс, залізна і марганцева руда, чавун, сталеві труби, гідравлічні турбіни, тепловози та електровози, трактори, зернові й бавовнозбиральні комбайни, цемент, пиломатеріали тощо. У 1970 р. обсяг капіталовкладень СРСР і США майже зрівнявся.

Однак на початку 70-х років зростання економіки знов уповільнилося, а згодом перейшло у стан, який пізніше назвали застоєм. У результаті, як зазначалося в 1986 р. на XXVII з'їзді КПРС, були не виконані завдання з розвитку економіки, поставлені програмою КПРС, і навіть більш низькі завдання дев'ятої (1971–1975) та десятої (1976–1980) п'ятирічок. У 1970–1985 рр. темпи зростання промисловості впали до 3,5% на рік проти 8,4% у другій половині 1960-х років. Удвічі знизилася рентабельність підприємств, серед них зросла кількість збиткових. Швидко старіли основні виробничі фонди. Значно відставали від світового рівня якість і матеріаломісткість багатьох видів промислової продукції. Ще гіршою виявилася картина у сільському господарстві, де темпи приросту продукції знизилися до 1,4%. У цей же період обсяг капіталовкладень знизився до 1,8%, а зростання продуктивності праці становив менше ніж 3%[22]. Фонди матеріального стимулювання не мали помітного впливу на продуктивність праці, оскільки розмір премій становив 3% фонду заробітної плати.

Керівництво СРСР прийняло чимало рішень щодо прискорення науково-технічного прогресу, переведення економіки на переважно інтенсивний шлях розвитку. Багато говорилося й про запровадження наукових методів керівництва. На ділі все відбувалося з точністю до навпаки. З кожним роком збільшувалася кількість від початку морально застарілих і екологічно шкідливих підприємств, нарощувався випуск

продукції, що не знаходила попиту в своїй країні, а тим більш на світових ринках. Керівників усіх рівнів насамперед цікавили кількісні показники – тонни, кілограми, літри, штуки, кілометри, кількістю яких визначалася ефективність його управлінської діяльності. Поширеними методами партійного керівництва залишалися окрик, погроза позбавити працівника партійного квитка тощо. Так, один дніпропетровський партійний діяч, як уважалося, демократ за вдачею, дуже полюбляв перед здаванням якогось пускового промислового об'єкта класти до свого сейфа партійні квитки деяких відповідальних працівників з погрозою, що там їх і залишить, якщо ті не впораються зі строками завершення будівництва.

З різних причин економічні показники в Україні були дещо кращими, ніж загалом по країні, але не настільки, щоб можна було говорити про високі темпи економічного зростання й інтенсивний характер економічного розвитку республіки. Усі рішення пленумів і численні постанови ЦК КПРС щодо економічних і господарських питань, як і по всіх інших, дублювалися відповідним документами республіканського рівня. За часів Л.Брежнєва централістичні тенденції в управлінні народногосподарським комплексом країни постійно підвищувалися. З цього приводу є дуже цікаве свідчення у щоденнику П.Шелеста: «7 января 1972 г. Принял министра здравоохранения Братуся по вопросу издания медицинского журнала в республике. Дело полезное и нужное, а по организации пустячное, но без Москвы даже этот вопрос решить не можем – все решает центр»[23]. Навіть боязкі спроби партійного керівника республіки виявити самостійність були кваліфіковані як прояв націоналізму і призвели до його відставки.

З приходом до керівництва республікою В.Щербицького був ще більше посилений диктат центру. Його діяльність об'єктивно була спрямована на безумовне виконання будь-якої, навіть шкідливої для республіки, вказівки з Кремля. Іншою в тих умовах вона і не могла бути. Одним з результатів цього стало, за словами Голови Верховної Ради УРСР В.Шевченко, фактичне безсилля влади перед відомчим диктатом, тиском міністерств, інших органів управління, які, дбаючи лише про розвиток відповідних галузей, роками ігнорували місцеві інтереси, часто навіть не вважаючи за потрібне інформувати ради та виконкоми про свої дії на їхніх територіях[24]. Надмірна централізація і суто відомчі інтереси призвели до перекосів у соціально-економічному розвитку багатьох територій України. Труднощі з житлом, об'єктами соцкультпобуту, водопостачанням, забрудненість повітря почали нагромаджуватися в Одесі, Кіровограді, Дніпропетровську, Кривому Розі, Черкасах, на Донеччині.

Одночасно почалася нова хвиля репресій проти тих, хто не погоджувався з такою практикою. За найменшої підозри їх звинувачували в українському буржуазному націоналізмі з усіма адміністративними чи навіть кримінальними покараннями. Доходило до абсурду. Один з авторів пригадує, як певний відповідальний працівник ЦК КПУ, дорікав на селекторній нараді керівництву Дніпропетровська за те, що ті прогледіли у себе «провокацію націоналістичних сил». Виявляється, під час футбольного матчу між місцевою командою «Дніпро» і московським клубом «Динамо» розфарбування кутових прапорців нагадувало кольори державного прапору УНР. Навіть у цьому той запопадливий чиновник, який, до речі, згодом видавав себе за українського патріота й обійняв високу державну посаду в незалежній Україні, углядів вияв на-

ціоналізму. Годі й говорити, що було, коли хтось відважився підіймати питання про право республіки розпоряджатися своїм багатством, а народу вільно господарювати на власній землі.

Головним гальмом економічного й будь-якого прогресу була адміністративно-командна система, не зацікавлена в самостійності ні радянських республік, ні окремих підприємств. Вона всіма засобами чинила спротив широкому застосуванню економічних важелів управління, переведенню економіки на інтенсивний шлях розвитку. Ця система гальмувала економічний розвиток України. Вона так само придушила економічну реформу.

Збереження адміністративно-командної системи залежало від суспільно-політичного ладу, який практично не змінювався. Саме рутинність політичних умов визначала прорахунки в ході практичного здійснення реформи. Прослідкуються прямий взаємозв'язок і взаємозалежність суспільно-політичних і соціально-економічних умов, що склалися в країні. Непродумана і непослідовна економічна політика радянської держави не могла піти від основних принципів управління економікою періоду культу особи Сталіна: надмірної централізації управління, директивного планування, недостатнього поширення прямих договорів між підприємствами, відсутності ринкового ціноутворення, а також дієвих методів матеріального стимулювання працівників.

Хребтом адміністративно-командної системи був компартійний апарат. Л.Брежнєв, який посилив свої позиції в партійному й державному керівництві, проводив лінію на згортання реформи. Його однодумцем у цьому став М.Тихонов, який у 1980 р. змінив О.Косигіна на посаді Голови Ради Міністрів СРСР. Прихильниками адміністративно-командних методів управління були і республіканські, і регіональні партійні керівники.

Партійні й державні керівники, що мали власну позицію, рано чи пізно «вимивалися». Дуже часто – вже на далеких підступах до високих керівних посад. Відомий російський економіст Г.Попов писав: «Адміністративна система поступово витравлювала з себе всі чужорідні тіла. Дедалі більше в системі стає керівників, яких вона сама висувала й вирощувала. Ці керівники нового типу знали одне: виконувати вказівки. У них був головний принцип: не виділятися з середнього рівня А сам середній рівень ставав дедалі нижчим. Готові до будь-якої директиви, ці керівники самі не виносили ніяких заперечень. Чим більш стандартними й сірими ставали висуванці Адміністративної системи, тим більш нестерпним ставало їх ставлення до будь-яких відхилень від стандартів сірості»[25]. Не випадково спостерігалася тенденція, що кращі партійні кадри опинялися, як правило, на посадах не вище першого секретаря райкому. А по лінії, що сходила догори від сходинки до сходинки, партійно-чиновницький апарат тьмянішав. В обкомах, ЦК партії було, щоправда, чимало розумних людей, але вони знаходилися здебільшого на другорядних посадах, зокрема, як інструктори і консультанти.

Компартійний апарат, який пронизував усі ланки системи управління в країні й республіці, у свою чергу, здійснював підбір кадрів таким чином, що на керівних постах залишалися лише ті, хто здатний був виконувати керівні вказівки. В економіці дедалі більше все залежало від особистих зв'язків. Якщо, наприклад, у директора заводу були гарні стосунки з працівниками обкому чи міському партії, відповідним міністерством, то він отримував додаткові матеріальні ресурси, вважався успішним керівником, а

його підприємство – передовим. Через це могли існувати штучно рентабельні, так само як і вимушено збиткові, підприємства. За таких умов змістом роботи управлінців усіх рангів стало не забезпечення ефективності виробництва, а догоджання вищому начальству, передусім партійному, від якого залежали й кадрові призначення, й винагороди, визнання успіхів підприємств або їх критика. Різні бюрократичні організації тісно взаємодіяли одна з одною, і це нерідко призводило до того, що робота промислових підприємств визначалася зовсім не тими критеріями, якими повинна була б, – не економічними.

За адміністративно-командної системи різко збільшувався апарат управління. Міністерства та їхні відгалуження зростали як гриби, а відповідно й збільшувався бюрократичний апарат. Певна річ, він не міг сидіти без діла. Керував, розподіляв, направляв, утручався до оперативних справ господарників, у чому знаходив підтримку партійних органів. Якщо на XXIII з'їзді КПРС ще йшлося про необхідність обстоювати господарську самостійність та ініціативу підприємств, то на XXIV з'їзді говорилося вже про «підвищення ролі й розширення самостійності міністерств і відомств»[26].

Партійно-радянське керівництво країни на з'їздах партії неодноразово здійснювало спроби подолати диктат відомчої бюрократії. Однак ці рішення залишалися на папері. Ані партійна номенклатура, ані відомча бюрократія не могли й не хотіли послаблювати адміністративно-командну систему, діяти проти самих себе.

Партійні органи все частіше перебирали на себе функції господарських. На місцях вони ставили в основу своїх вимог до підприємств «вибивання» відсотків зростання обсягів товарної продукції. Усе це глибоко укорінилося в стилі й методах роботи всіх керівних кадрів. Дедалі помітнішими ставали такі явища, як бюрократизм, консерватизм, окозамилювання, кар'єризм, формалізм, рапортоманія. Конкретні та ефективні управлінські рішення, які потребували економічного мислення, підмінялися галасливими, але пустопорожніми ідеологічними кампаніями і штучним творенням «починів», які нікого не мобілізовували й не надихали: «П'ятнадцяти республікам – 15 ударних трудових вахт!» (1972 р.), «30-річчю Великої Перемоги – тридцять трудових декад!» (1975 р.), «Ювілейній вахті – ударний фініш!» (1977 р.), «XXVI з'їзду КПРС – 26 ударних тижнів!» (1981 р.) тощо.

Становище погіршувалося через те, що поступове зростання тіньової економіки призводило до корупції, зрощування окремих працівників і навіть ланок управління з кримінальними елементами. Як зазначалося на липневому (1988 р.) пленумі ЦК КПРС: «У владних коридорах на різних рівнях, часом дуже високих, почало відчуватися, особливо в 70-ті рр., смердюче дихання організованої злочинності»[27].

3. Організація влади за Конституцією СРСР 1977 р.

Очевидна утопічність завдань побудови комунізму змусила компартійних теоретиків висувати нові ідеологеми, які б мали засвідчити прогрес радянського суспільства. Головною з них стало твердження про вступ СРСР в етап розвинутого соціалізму, яке вперше було зроблено у доповіді Л.Брежнєва на урочистостях з нагоди 50-річчя Жовтневої революції і невдовзі повторене у звітній доповіді

ЦК XXIV з'їзду КПРС: «Самовідданою працею радянських людей побудовано розвинуте соціалістичне суспільство, про яке В. І.Ленін говорив як про майбутнє нашої країни»[28]. Усі строки, відведені в програмі КПРС для побудови комунізму, давно минули. Партія мусила дати суспільству відповідь на запитання, як вона виконувала власну програму. Поставало й інше запитання: що робити з програмою КПРС? Однак керівництво КПРС вирішило за краще для себе ухилитися від відповіді, зробити вигляд, що все йде за планом, партія веде народ «від перемоги до перемоги», і ось чергова, мовляв, перемога – партія ощасливила людей розвинутим соціалізмом.

Відтоді було прийнято вважати, що радянська країна функціонує в умовах розвинутого соціалізму. Вчення про розвинутий соціалізм було оголошено величезним внеском в теорію марксизму-ленінізму. Заявлялося, що в суспільстві розвинутого соціалізму вже «здійснюється гармонійний розвиток усіх його сторін: економічної, соціально-політичної і ідеологічної», йому притаманні «планомірне організоване і невпинно зростаюче народне господарство», «розподіл здійснюється по кількості і якості праці», «соціалістична демократія отримує всебічний розвиток, стає всенародною, охоплює всі сторони життя суспільства»[29] і взагалі – це «науково оптимізована система суспільних відносин»[30]. За твердженням Л Брежнєва, у Радянському Союзі був створений «повний простір для дії законів соціалізму, для виявлення його переваг у всіх сферах суспільного життя»[31].

Проголошення побудови розвинутого соціалізму зумовило прийняття нової Конституції СРСР (1977 р.) і Конституції УРСР (1978 р.), з приводу чого були організовані небачені за своїми масштабами пропагандистські кампанії. У них були задіяні всі управлінські структури, всі партійні, радянські, комсомольські функціонери, депутати, чисельний ідеологічний актив. У всенародному обговоренні проекту Конституції СРСР, за даними партійних органів, в Україні взяло участь понад 35 млн осіб, тобто все без винятку доросле населення[32]. В обговоренні проекту республіканського Основного Закону взяло участь 32 млн осіб. До комісій з підготовки проекту Конституції УРСР, до партійних і радянських органів, редакцій газет, на телебачення і радіо надійшло понад 8 тис. пропозицій і редакційних зауважень щодо основних положень і статей проекту Конституції[33]. Звичайно, усе це подавалося пропагандою як «торжество радянської демократії», «прояв високої політичної активності громадян в умовах розвиненого соціалізму», «свідоцтво громадської зрілості усіх радянських людей», але насправді творилося партійними й радянськими апаратниками.

Прикладом такої чиновницької творчості може слугувати резолюція сходу жителів села Тишківці Городенківського району на Івано-Франківщині: «1. Одностайно схвалити проект Основного Закону УРСР. 2. Схвалити мудру ленінську політику партії і уряду, спрямовану на зміцнення миру на Землі, на підвищення добробуту радянських людей. 3. Кожному працездатному тишківчанину брати активну участь у суспільно корисній роботі, до початку роботи позачергової сесії Верховної Ради УРСР завершити посівну кампанію і виконати піврічний план продажу колгоспом м'яса державі, до дня першої річниці Конституції СРСР виконати трирічне завдання по виробництву і продажу державі продукції тваринництва і рільництва. 4. Домогтися присвоєння Тишківцям звання села зразкового порядку і високопродуктивної праці»[34]. Певна річ, подібні «пропозиції і доповнення» аж ніяк не могли вплинути на зміст документів, які мали визначити характер дальшого розвитку країни.

У Конституції СРСР і відповідно Конституції УРСР визначалися характер і зміст радянської політичної системи, у зв'язку з чим стверджувалося, що державна влада в країні здійснюється народом через ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР і діють на принципах демократичного централізму. Конституція УРСР виходила з того, що Українська РСР є соціалістичною загальнонародною державою, яка висловлює волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції, трудящих республіки всіх національностей.

Формально Конституція СРСР розширила повноваження і повновладдя Верховної Ради СРСР, визначила предмети виняткової її компетенції: прийняття Конституції СРСР, внесення до неї змін, прийняття до складу СРСР нових республік, утвердження утворення нових автономних республік і областей, державних планів економічного і соціального розвитку СРСР, державного бюджету СРСР і звітів про їх виконання, утворення підзвітних Верховній Раді органів Союзу РСР. Водночас реальна влада залишалася за Президією Верховної Ради СРСР, головою якої став за сумісництвом генеральний секретар ЦК КПРС Л.Брежнєв. Конституція СРСР 1977 р. не тільки не встановлювала дієвих інструментів для недопущення такої антиконституційної практики, як прийняття президією указів, що вносять зміни у діючі закони, а навпаки, легалізували таку практику. Конституція надала право Президії Верховної Ради СРСР у період між сесіями Верховної Ради СРСР вносити зміни до чинних законодавчих актів, затверджувати зміни в кордонах між союзними республіками, утворювати і ліквідовувати міністерства і державні комітети СРСР, звільняти й призначати осіб, що входила до складу Ради Міністрів СРСР.

Конституція Української РСР копіювала союзний Основний Закон. Водночас у ній було охарактеризоване правове становище республіки в складі СРСР, визначене коло питань, які перебували в її віданні та компетенції в особі найвищих органів влади УРСР. Так, Україна мала право брати участь у вирішенні питань, віднесених до відання Союзу РСР, у Верховній Раді СРСР, Президії Верховної Ради СРСР, уряді СРСР та інших органах Радянського Союзу. Українській РСР було даровано право забезпечувати комплексний економічний і соціальний розвиток на своїй території, сприяти здійсненню на цій території повноважень Союзу РСР, проводити у життя рішення найвищих органів державної влади і управління СРСР. Останнє означало, що вищий орган представницької влади України не міг бути суб'єктом формування, а уряд республіки – забезпечувати реалізацію національної внутрішньої й зовнішньої політики, обстоювати національні інтереси українського народу.

Фальш офіційних тверджень і реалій політичного життя найкраще видно на прикладі рад народних депутатів. Як і раніше, з прийняттям нової радянської Конституції діяв такий механізм діяльності рад усіх рівнів: представники трудящих збиралися на сесії для того, щоб протягом кількох днів обговорити і затвердити рішення, підготовлені бюрократією виконавчих органів. Тим самим депутати рад, по суті, були позбавлені самостійності в законодавчій діяльності, впливу на державне будівництво, на втілення в життя прийнятих рішень.

Конституція СРСР і Конституція УРСР розширили функції й повноваження місцевих рад, віднесли до їхнього відання вирішення всіх питань місцевого значення. Причому було визначено п'ять основних напрямів діяльності місцевих рад: керівни-

цтво державним, господарським і соціально-культурним будівництвом; затвердження планів економічного й соціального розвитку, місцевого бюджету і звітів про їх виконання; здійснення управління підлеглими їм органами, підприємствами, установами і організаціями; забезпечення виконання законів, охорона державного і громадського порядку, прав громадян; сприяння зміцненню обороноздатності країни. Місцеві ради наділялися правом координувати й контролювати роботу всіх розташованих на їх території підприємств, установ і організацій щодо житлового й комунального будівництва, виробництва товарів широкого вжитку і місцевих будівельних матеріалів, а також підприємств торгівлі, громадського харчування, освіти й охорони здоров'я.

Попри закріплені в Основному Законі СРСР широкі повноваження місцевих рад реальна влада на підвідомчій їм території не реалізовувалася. Ради не мали достатніх джерел доходу. Вони не отримували грошей від підприємств, що були розташовані на їхній території, не мали права залучати й кошти населення. Тому ради фактично знаходилися в тіні паралельних партійних структур. Так само і посади в системі рад та підлеглих їм установ вважалися менш престижними, ніж у партійних органах. Як і раніше, скажімо, перший секретар міськкому партії за неписаним «табелем про ранги» був вищий, ніж голова міськвиконкому, хоча останній був вищий, ніж другий секретар міськкому. Інструктор партійного комітету давав вказівки своєму колезі з апарату відповідного радянського органу.

Досить складним виявився процес організаційного формування рад усіх рівнів. При висуванні кандидатів практично не враховувалися організаційні якості, вміння ставити завдання, глибоко розбиратися в проблемах поточної політики. Ще гірше, що на всіх рівнях у радах опинялися люди, які обіймали протягом багатьох років керівні партійні, державні, військові та економічні посади, і виконання депутатських обов'язків для них не було чимось важливим. Перебування на певній керівній посаді автоматично означало й входження до складу депутатів. Зазначений процес призводив і до зловживання владою в центрі й на місцях. Адже виключалася можливість контролювати діяльність керівних осіб. Як наслідок, падав престиж рад, знижувався інтерес населення до їх діяльності. Соціологічні дослідження зафіксували, що до 40% опитуваних не знали і не цікавилися – хто представляє їх у радах[35].

Вищим виконавчим і розпорядним органом державної влади, згідно з Конституцією СРСР 1977 р., залишалася Рада Міністрів СРСР, а за Конституцією УРСР – Рада Міністрів УРСР. Як і раніше, вони формувалися відповідно Верховною Радою СРСР і Верховною Радою України. Були уточнені й конкретизовані компетенції й повноваження вищих органів виконавчої влади. Передусім були визначені основні напрями діяльності вищих органів виконавчої влади. Зокрема, Рада Міністрів СРСР мала забезпечувати керівництво народним господарством і соціально-культурним будівництвом, розробляти і здійснювати заходи щодо забезпечення зростання добробуту і культури народу, розвитку науки і техніки, раціональному використанню й охороні природних ресурсів, зміцнення грошово-кредитної системи, проведення єдиної політики цін, оплати праці, соціального забезпечення, організації державного страхування тощо. Конституція СРСР закріпила також за Радою Міністрів СРСР її повноваження щодо планування економічного і соціального розвитку СРСР, державної безпеки і оборони.

Аналогічно, згідно з Конституцією України, визначалася система вищих органів державної влади в Українській РСР. Відповідно до ухваленого в грудні 1978 р. закону

України про Раду Міністрів УРСР уряд республіки складався з Голови Ради Міністрів, його перших заступників і заступників, міністрів УРСР, голів державних комітетів. У республіці створювалося 28 союзно-республіканських міністерств (подвійного підпорядкування – Раді Міністрів УРСР і відповідному союзно-республіканському міністерству СРСР): будівництва підприємств важкої індустрії, вищої та середньої спеціальної освіти, внутрішніх справ, вугільної промисловості, геології, енергетики і електрифікації, заготівель, закордонних справ, зв'язку, культури, легкої промисловості, лісного господарства, лісної та деревообробної промисловості, меліорації та водного господарства, монтажних і спеціальних будівельних робіт, м'ясної та молочної промисловості, оборони, освіти, охорони здоров'я, промислового будівництва, промисловості будівельних матеріалів, радгоспів, сільського господарства, торгівлі, фінансів, харчової промисловості, чорної металургії, юстиції; 6 республіканських міністерств (підпорядкованих лише Раді Міністрів УРСР): автомобільного транспорту, будівництва і експлуатації шосейних доріг, комунального господарства, місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, соціального забезпечення. Крім того, створювалося 13 державних комітетів: у справах будівництва, по професійно-технічній освіті, по використанню трудових ресурсів, по телебаченню і радіомовленню, по кінематографії, у справах видавництв, поліграфії та книжкової торгівлі, по охороні природи, по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді, плановий і цін; 2 головні управління Ради Міністрів УРСР: з нафтопереробної та нафтохімічної промисловості і матеріально-технічного постачання; Комітет народного контролю УРСР; Комітет державної безпеки при Раді Міністрів УРСР, об'єднання «Укрсільгосптехніка»; Центральне статистичне управління при Раді Міністрів УРСР; комітети з фізичної культури і спорту, по державних преміях УРСР у галузі науки техніки; головні управління: архівне, річкового флоту та ін.; управління з іноземного туризму та ін. при Раді Міністрів УРСР[36].

Конституція СРСР 1977 р. з невеликими редакційними змінами повторила норми Конституції СРСР 1936 р. щодо органів правосуддя, а також порядку обрання суддів і народних засідателів. Згідно зі ст. 151, у Радянському Союзі діяли Верховний суд СРСР, Верховні суди союзних республік, Верховні суди автономних республік, крайові, обласні, міські суди, суди автономних областей, автономних округів, районні (міські) народні суди, в також військові трибунали у Збройних Силах. Щодо обрання суддів, то у Конституції було закріплено право партійних і радянських органів брати участь у підборі кандидатів на посади суддів і організації передвиборних кампаній, а отже, реальні шанси бути обраними й переобраними на новий строк мали лише ті кандидати, що виконували всі вказівки й замовлення партійних і радянських органів.

У період від 1955 до 1985 р. функція вищого нагляду за правильним і однаковим виконанням законів на всій території СРСР належала Прокуратурі СРСР. Конституція СРСР 1977 р. в основному відтворила раніше прийняті норми. Був лише скорочений строк повноважень Генерального прокурора – з семи до п'яти років. Однак у 1979 р. був прийнятий новий закон про прокуратуру, за яким уточнювалися основні принципи організації й діяльності прокуратури: діяти на основі соціалістичної законності, відповідно до Конституції СРСР, конституцій союзних і автономних республік, радянських законів; здійснювати нагляд за правильним однаковим виконанням законів, незважаючи на будь-які місцеві відмінності; уживати заходів до виявлення

і своєчасного усунення будь-яких порушень законів, незалежно від того, ким вони були скоєні. Закон поклав на прокуратуру координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами й іншими правопорушеннями. З органу нагляду прокуратура перетворилася на орган управління, оскільки координація є одним з методів управління. Однак нововведення не мали суттєвого впливу на діяльність прокуратури з укріплення правопорядку і законності. Прокуратура, як і інші правоохоронні органи, не захищали простих людей від посягань на їхні права з боку органів влади і окремих посадових осіб.

Згідно з Положенням про органи народного контролю СРСР, що було затверджене постановою ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР у 1968 р., народний контроль являв собою розгалужену систему комітетів, груп і постів, загальне керівництво якими здійснював утворений урядом СРСР Комітет народного контрою СРСР. Ради міністрів союзних і автономних республік утворювали республіканські комітети народного контролю, а місцеві ради – відповідно обласні, міські, районні комітети. При сільських радах, на підприємствах, в організаціях, установах, колгоспах і радгоспах створювалися групи і пости народного контролю, що діяли на засадах громадських самодіяльних формувань. До функцій органів народного контролю входило надання допомоги партії й урядовим установам у покращенні планування і забезпечення своєчасного виконання планів; ведення боротьби з безгосподарністю, нераціональними втратами сировини, матеріалів; здійснення контролю за правильною організацією праці та її оплати з урахуванням кількості й якості праці; боротьба з порушниками законності й державної дисципліни, бюрократизмом і тяганиною.

Отже, Конституція СРСР 1977 р., що іменувалася Конституцією розвинутого соціалізму, мала насамперед пропагандистський характер. «Нова Конституція, – заявляв Л.Брежнєв у доповіді на сесії Верховної Ради СРСР у жовтні 1977 р. – це, можна сказати, концентрований підсумок усього шістдесятирічного розвитку радянської держави. Вона яскраво свідчить про те, що ідеї, проголошені Жовтнем, заповіти Леніна успішно втілюються в життя»[37]. Не менше пустопорожніх декларацій було й у Конституції УРСР. Зокрема, як головні громадські права й обов'язки вона вимагала поважати правила соціалістичного співжиття, з гідністю нести високе звання радянського громадянина, зміцнювати дружбу націй і народностей радянської багатонаціональної держави.

Якихось суттєвих змін у структурі органів влади і державному управлінні у своєму змісті вони не несли. Однак у ній була чітко зафіксована керівна роль КПРС у радянському суспільстві. «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, – записано в ст. 6 Конституції СРСР 1977 р., – ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу… Комуністична партія визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої і зовнішньої політики СРСР, керує великою творчою діяльністю радянського народу, надає планомірного, науково обґрунтованого характеру його боротьбі за перемогу комунізму»[38]. На практиці написане в документі означало, що будь-який орган влади, установа, громадська організація існують лише за умови, що вони проводять політику КПРС. Партією, а точніше її апаратом, здійснювалося повне панування над усіма сферами життя радянського суспільства, в тому числі над державою і державними органами, громадськими організаціями як складовими елементами політичної системи.

Чисельність КПРС постійно зростала, в середині 1980-х років вона становила понад 17,5 млн членів і кандидатів у члени партії, з них понад 3 млн – в УРСР. Партійний прошарок серед працюючого населення республіки перевищив десять відсотків[39]. Під час прийому в партію діяв старий принцип відбору «кращих представників робітничого класу, колгоспного селянства і трудової інтелігенції». У лавах КПРС опинилося чимало політично інертних, соціально і морально незрілих і відсталих людей. Утім, фактично керівну роль у радянському суспільстві відігравала не сама КПРС і навіть не так звана номенклатура, до якої в УРСР входило понад 200 тис. посад[40], а насамперед партійний апарат. У зазначений період розшарування комуністів на партійну верхівку і рядову партійну масу постійно збільшувалося. Одночасно була послаблена роль виборних партійних органів.

З'їзди партії мали здебільшого декларативний характер, виступи делегатів у більшості своїй зводилися до самозвітів і невтримних компліментів на адресу ЦК і його політбюро на чолі з «дорогим товаришем Леонідом Іллічем Брежнєвим». Компліментарна машина весь час набирала обертів. Єлейне славослов'я на адресу Брежнєва почалося на XXIV з'їзді, посилилося на XXV і сягнуло апогею на XXVI з'їзді. За цей період Л.Брежнєв отримав майже усі державні нагороди й відзнаки, які тільки можна було отримати, серед них: чотири Золоті Зірки Героя Радянського Союзу, Золоту Зірку Героя Соціалістичної Праці, орден Перемоги, звання маршала Радянського Союзу, Міжнародну Ленінську премію та Ленінську премії у галузі літератури, понад 200 орденів і медалей[41]. У народі жартома говорили, що незабаром товаришу Л.Брежнєву доведеться робити операцію з розширення грудної клітки, адже на ній уже не поміщаються всі нагороди. Майже кожний виступ на тому чи іншому форумі, тих чи інших зборах, включаючи збори громадських організацій, супроводжувався уклоном у бік генерального секретаря ЦК КПРС. А далі йшов потік дифірамбів. Усі партійні функціонери мусили постійно робити все, щоб роздмухати його культ. Як офіційно вважалося, це мало сприяти піднесенню авторитету партійного керівництва в країні та за її межами. З-поміж тих, хто активно вихваляв «вірного ленінця», «дорогого Леоніда Іллича», були й керівники української компартії на чолі з В.Щербицьким.

Вельми характерно, що саме ті керівники, що були виявлені в корупції, в зловживанні службовим становищем, особливо витончувалися в компліментах. Це була своєрідна димова завіса, яка приховувала їхні неблаговидні справи, засіб для отримання нагород, нових відзнак. Тож сформувався справжній симбіоз неосталіністів і корумпованих елементів. Усе це у нормальних людей не могло не викликати почуття огиди. Тим більше, що на очах розвивалася обернено пропорційна залежність: чим гірше йшли справи в країні, тим більше його оточення вправлялося у винаходах наймальовничіших епітетів для генсека, котрий дряхлів на очах.

Після прийняття Конституції партійна номенклатура заходилася активно переконувати громадян у тому, що вона постійно шукає шляхи здійснення реального народовладдя, залучення населення до участі у справах держави і суспільства, прагне максимально повно закріпити комплекс конституційних прав і свобод радянських людей. Одночасно номенклатура, її каральний апарат ретельно слідкували за тим, щоб у жодному науковому або художньому творі, публічному виступі не було такого, що не збігалося з оцінками партійних і радянських органів. У зв'язку з цим напри-

кінці 1960-х років зазнав цькувань з боку влади видатний український письменник О.Гончар. У його романі «Собор» партійні можновладці побачили пропаганду релігійності та спроби підірвати авторитет партії. Будь-яка критика режиму, дій партії не допускалася, а інакодумці жорстоко переслідувалися.

Логіка адміністративно-командної системи призвела до того, що керівна роль КПРС трансформувалася в діяльність партапарату з вирішення поточних господарських, соціально-економічних, культурних, військових та інших проблем. Безпосередню роботу в цьому напрямі проводили галузеві (промислові, сільськогосподарські, адміністративні та ін.) відділи республіканських, обласних, міських, районних комітетів партії. Партійні комітети перебрали на себе чимало поточних оперативно розпорядних функцій. Чиновники воліли давали вказівки господарникам, але ні за що не відповідати. По суті, адміністративно-розпорядча робота практично витіснила політичні методи керівництва.

Схожі процеси характеризували й розвиток інших громадських організацій, профспілок, комсомолу. І хоча в конституційному порядку була визначена роль масових організацій, формально розширені їхні права, у самих громадських організаціях йшло розростання апарату функціонерів. Посилився формалізм у діяльності громадських організацій. Вони все більше концентрувалися на виконанні розпорядно-оперативних функцій. Для них була характерна несамостійність діяльності.

Майже повна відсутність залежності перебування на будь-якій керівній посаді (у тому числі формально виборній) від громадської думки призводили до деградації партійно-державної еліти й усієї номенклатури. Чимдалі більше в номенклатурному середовищі поширювалися такі негативні явища, як кумівство, протекціонізм, хабарництво, демагогія, підлабузництво у стосунках з начальством і зарозумілість щодо підлеглих і всіх громадян. Відбулося повне відчуження влади від народу, що, як відомо, рано чи пізно призводить до падіння будь-якого режиму влади.

Замкнена й закрита система функціонування влади всіх рівнів доповнювалася різними привілеями, якими дедалі більше оточувала себе партійно-державна номенклатура. У 1970-х роках поширилася мережа спеціальних, розрахованих на номенклатуру, магазинів, лікувальних і оздоровчих закладів, установ побутового обслуговування. Набула поширення практика закупівлі за кордоном невеликих партій високоякісних промислових і продовольчих товарів, які розповсюджувалися винятково серед зазначеної категорії осіб. Крім того, вищі чини уряду, ЦК і Верховної Ради, керівники відомств, міністри мали постійно закріплені сімейні дачі. За рахунок державних коштів вони утримували штатну прислугу: прибиральниць, поварів, перукарів та ін. До послуг дітей еліти були найкращі дитячі дошкільні заклади, школи, по закінченню яких вони часто з порушенням усіх правил поступали до престижних вищих навчальних закладів. Безумовно, усе це не можна було приховати від народу, який втомився від брехливої комуністичної пропаганди. Він дедалі критичніше ставився до чинного державного ладу, до КПРС і її керівництва, до влади загалом. У міф про розвинений соціалізм і комуністичні перспективи на початку 1980-х років не вірили ні правляча верхівка, ні народні маси.

4. Перебудова в контексті реформування системи управління

На початок 1980-х років командно-адміністративна система державного управління СРСР опинилася у важкій кризі. В останні роки життя Л. Брежнєв уже був фізично неспроможним управляти країною, чим скористалося його найближче оточення і вся партійно-державна номенклатура. Відбувалося небачене раніше розбещення керівних кадрів. Масового характеру набуло казнокрадство, сталося тотальне відчуження влади від народу. «Під дахом» деяких владних структур або окремих чиновників зародилася й зростала тіньова економіка. Країна несла страшенні збитки від неефективної економіки, гігантоманії в промисловому виробництві, гонки озброєнь. Народові розповідалися казки про «грандіозні успіхи у комуністичному будівництві», «небувалі досягнення розвинутого соціалізму», «непорушну дружбу народів», «монолітну єдність радянських людей навколо партії», а тим часом розбазарювалися гігантські природні багатства країни, величезні ресурси витрачалися на підтримку «братських соціалістичних країн», комуністичних партій західних країн і «революційних» авантюристів у Африці, Азії, Латинській Америці.

Необхідність змін у суспільстві, у системі управління відчувало все суспільство. Насамперед це були політично активні верстви радянського суспільства, передусім інтелігенція, молодь. Вони дедалі з більшим співчуттям ставилися до дисидентського руху, представники якого ще з середини 1970-х років висували вимоги демократичних реформ у державі. Тривогу за майбутнє країни відчували самі правлячі кола, керівництво країни. Річ лише в тім, що шляхи оновлення суспільства, навіть у середовищі само́ї вищої номенклатури, бачили по-різному.

Трансформація радянського суспільства розпочалася як типова революція згори. Перші спроби виводу країни з економічної й політичної кризи здійснив Ю.Андропов, який після смерті Л.Брежнєва в листопаді 1982 р. був обраний генеральним секретарем ЦК КПРС. Однак новий лідер держави, як і переважна більшість партійно-радянської номенклатури, бачив вихід з ситуації, що склалася, не в демократичних реформах, а в запровадженні дисципліни на виробництві, подоланні корупції у вищих ешелонах влади, переорієнтації суспільства з виконання завдань комуністичного будівництва на реалізацію можливостей соціалізму. На вибір методів управління країною, очевидно, вплинув і професійний досвід Ю.Андропова, який він отримав, обіймаючи свого часу посаду голови КДБ СРСР. Усією країною, особливо в середньоазійських радянських республіках, прокотилася хвиля арештів високопоставлених осіб, партійних, радянських, господарських керівників, з приводу чого у партійних функціонерів став популярний такий жарт: «У нового генсека просто така аграрна програма – саджати усіх, не дожидаючись весни, а знімати, не дожидаючись осені… І взагалі незабаром *ЦК* КПРС доведеться перейменувати у *ЧК* КПРС» [42]. Утім, анекдоти з натяками на чекістське минуле Андропова не набули особливого розвитку. Частково через небезпідставне побоювання, що колеги колишнього голови КДБ можуть і не оцінити таку дотепність, але головне – у зв'язку з його передчасною смертю. Як виявилося, актуальнішим став «чорний» гумор на тему «радянської п'ятирічки великих похорон».

Після нетривалого перебування на посаді генерального секретаря ЦК КПРС і смерті К.Черненка, людини хворої й нездатної до керівництва державою, а також похорон деяких інших «кремлівських довгожителів», генеральним секретарем ЦК КПРС став не В.Щербицький, якого Л.Брежнєв бачив своїм наступником, а відносно молодий (54 роки) М.Горбачов. Прийшовши до влади у березні 1985 р., він уже в квітні проголосив на пленумі ЦК КПРС курс на перебудову і прискорення соціально-економічного розвитку країни. Ні сам М.Горбачов, ні його оточення, очевидно, не мали повної уяви щодо кінцевих цілей перебудови, а тим більше – шляхів і методів перетворень. Через це вони ініціювали в суспільстві гучну й великомасштабну кампанію гласності. Сформувався режим гласності, у руслі якого відбулася атака на адміністративно-командну систему, КПРС, яка досі була «ядром політичної системи», був зроблений прорив у минуле, відкриті маловідомі сторінки історії СРСР.

Здійснюючи свою політику, М.Горбачов мусив, певна річ, подумати про реформування КПРС, офіційні представники якої знаходилися в усіх ланках радянської системи. Необхідно було реформувати партійний апарат. Подальші події засвідчили, що М.Горбачов добре засвоїв відому сталінську формулу: «кадри вирішують усе».

Початок докорінного оновлення кадрів був покладений січневим 1987 р. пленумом ЦК КПРС, що розглянув питання «Про перебудову і кадрову політику партії». Головні нововведення Горбачова були такі. Перше полягало в тому, що була встановлена можливість прямих і альтернативних виборів комуністами «першого» керівника – від секретаря первинної організації до секретарів обкомів і республіканських партійних організацій.

Теоретично вибори існували завжди. Однак на практиці керівника будь-якої організації, починаючи з первинної, обирали не прямим голосуванням, а, залежно від масштабів партійної організації, на засіданні партбюро, парткому, бюро обкому або на політбюро, «узгоджуючи», по суті, визначаючи це обрання-призначення затвердженням у вищому партійному органі.

Як один з механізмів усунення з керівних крісел тих представників номенклатури, які явно чи приховано не підтримували політику перебудови, були запроваджені вибори перших керівних осіб на альтернативній основі, тобто з двох і більше кандидатур. Тільки за 1987 р. у такий спосіб в Україні було обрано 23 секретаря міськкому і райкому партії, 14 голів міськ- і райвиконкомів[43]. Інше нововведення полягало в тому, що процес виборів потрапляв до зони громадського контролю. Гласність набувала політичного змісту. Допущення відкритої критики стало засобом перевірки кандидатів на партійні посади, відповідало ідеям перебудови[44].

У кадровій політиці тих часів мала значення й та обставина, що лідер держави, як це часто буває, причини всіх своїх невдач бачив не у власних помилках, а в нездатності інших діяти відповідно до його і, як йому здавалося, безумовно правильних, планів і ідей. Під гаслом висування на всі керівні посади у державі людей, що підтримують ідеї перебудови, відбулося практичне повне оновлення партійної номенклатури. За шість років змінився весь склад членів політбюро, три прем'єр-міністри. Зі 115 членів Ради Міністрів, призначених до 1985 р., через три роки залишилося тільки 22, а в 1989 р. – 10. Коли М.Горбачовим був відправлений у відставку М.Рижков, у новому урядовому органі – Кабінеті Міністрів – не лишилося жодного міністра старого

складу. Особливо радикальні зміни у лавах партійної номенклатури відбулися у квітні 1989 р., коли членства в ЦК КПРС одним махом було позбавлено 110 осіб, тобто понад третини складу цього вищого партійного органу. За справедливим зауваженням А.Громико, «з часів Сталіна в Радянському Союзі не було такого гоніння на кадри, як це трапилося за Горбачова»[45].

Горбачовське покоління керівників значно відрізнялося від попередників. Воно мало кращу освіту, більш адекватно уявляло навколишній світ, у переважній більшості вже не вірило в комуністичні ідеали, дивилося на керівну посаду під кутом зору можливостей влаштувати своє особисте матеріальне благополуччя. Як відмічалося в одному з видань «Горбачов-Фонда», на відміну від «дітей Жовтня», у горбачовців було набагато розвиненіше індивідуальне начало. Вони також болісно відчували фундаментальну двозначність свого особистого й групового статусу. З одного боку, вони – люди, що наділені величезною владою й розпоряджаються гігантськими ресурсами, з іншого – вони лише державні чиновники високого рангу, становище яких у суспільстві повністю визначається посадою, місцем в ієрархії. Без начальницького крісла ти – ніхто, й дітям, мовляв, нічого передати. Тому вони були зацікавлені в радикалізації реформ, точніше в їхньому виході за межі так званого соціалістичного вибору. Підтримавши М.Горбачова, вони ж дістали змогу успішно конвертувати своє становище в системі влади у право власності. Не випадково й у пострадянські часи частина вихідців зі старої номенклатури зуміли зберегти й укріпити своє становище[46].

Скоріше за своїх старших колег вловила нові віяння комсомольська частина номенклатури – секретарі й працівники апарату комсомольських органів. Саме в їхньому середовищі з'являються майбутні представники нової буржуазії, чому значною мірою сприяла діяльність так званих центрів науково-технічної творчості молоді (НТТМ). За три роки їх було утворено понад 600. Нічого творчого в них і не було. Здебільшого тут було суцільне «купи-продай»: за державною ціною закупали сировину, яку потім «з наваром» перепродували кооперативам. Вивозили телевізори, відеомагнітофони, дефіцитні комп'ютери, які коштували за кордоном десятки доларів, а у нас – тисячі рублів. З'явилися перші відеосалони, де комсомольці «крутили» напівзаборонені заруб'іжні відеофільми. НТТМ не сплачували податків, лише відраховували 3% доходів до загальносоюзного фонду НТТМ і 27% – до місцевих. Вони дістали право переводити в готівку гроші. Комсомольський капітал зростав як на дріжджах, а гроші витрачати не було куди. Коли СРСР розвалиться, на ці гроші будуть створені перші товарні фондові біржі, комерційні банки тощо[47].

Нищення системи партійного керівництва суспільством, заснованої на монополії КПРС на владу, почала XIX Всесоюзна партійна конференція, що відбулася влітку 1988 р. Насамперед був відкритий шлях до утворення так званих неформальних організацій, рухів, а згодом і партій, що стали в опозицію до КПРС. В Україні це був насамперед Народний рух України за перебудову, установчий з'їзд якого відбувся у вересні 1989 р. На цей час він був уже доволі значною політичною силою, організаційно оформився у всіх областях республіки. На листопад 1989 р. в Україні функціонувало близько 500 його осередків, загальна кількість його членів становила приблизно 77 тис. За оцінками експертів ідеологічного відділу ЦК КПУ, наприкінці 1989 р. соціальна база НРУ включала близько 12 млн осіб[48]. У грудні 1990 р. утворилася Демо-

кратична партія України, головною метою якої стає побудова незалежної «Самостійної Соборної Української Держави». Відродження незалежної Української Держави було також проголошено головною метою низки інших новостворених партій: Української народно-демократичної, Української національної, Ліберально-демократичної, Народної, Республіканської, Української християнсько-демократичної та ін. Виникає низка молодіжних громадсько-політичних організацій національно-демократичного спрямування, серед них: Спілка незалежної української молоді, Українська студентська спілка, Студентське братство. Пройде зовсім мало часу і в органи представницької й виконавчої влади, на державну службу в незалежній Україні прийде чимало активістів зазначених партій.

У самій правлячій партії виникла Демократична платформа, члени якої спочатку стали виступати з різкою критикою керівництва КПУ, потім почали залишати лави компартії, а в грудні 1990 р. заснували Партію демократичного відродження України, яка проголосила курс на обстоювання пріоритету загальнолюдських цінностей, захист прав і свобод людини, викриття тоталітарного режиму. І все це відбувалося на тлі масового виходу з лав КПРС. Як зазначалося на одному із засідань політбюро ЦК КПРС, на 1 січня 1990 р. в КПРС було 19,2 млн людей, на 1 січня 1991 р. – 16,5. Прийом у партію скоротився з 313 до 108 тис. Вибуло з лав КПРС 1 млн 800 людей, серед них і майбутній Президент України, генеральний директор Південного машинобудівного заводу Л.Кучма. Втрата партбілету вже не тягнула за собою звільнення з керівної роботи, кінець кар'єри. Вчетверо збільшилася кількість виключених з партії. За 9 місяців було позбавлено партійних квитків 380 тис. осіб, за скоєні злочини – тільки 5 тис. У партії було багато й таких, хто припинив сплачувати внески, але й не виходив з неї, вичікуючи, чим усе закінчиться.

В умовах, що склалися, відбувся розкол раніше єдиного управлінського класу (номенклатури). Одна його частина зберігала вірність старим ідеалам, хоча, як виявилося, не дуже довго. Друга перейшла (не без користі для себе) до табору тих, хто хотів покінчити з монополією КПРС на владу, жадав зламу соціалістичних засад суспільства, повернення до ринкових відносин, виходу України зі складу СРСР.

У документи XIX конференції КПРС М.Горбачов і його оточення також включили вимогу «рішуче відмовитися від командно-адміністративних методів, проведення партійної політики по-новому, методами організаторської й ідейно-політичної роботи в масах; припинити підміну державних і господарських органів; оновити кадрову політику партії, виключити формально-бюрократичний підхід до підбору і розстановки кадрів, розвивати й поглиблювати демократизм цього процесу; змінити структуру партійного апарату»[49]. Для реалізації зазначеної настанови конференції наприкінці 1989 р. був реорганізований апарат ЦК КПРС і місцевих партійних органів. Були ліквідовані галузеві відділи, значно скорочена чисельність працівників, включно до ЦК КПРС. Це був відчутний «удар по штабах».

З метою спрощення, здешевлення утримання державного апарату й підвищення його мобільності та ефективності була здійснена масштабна акція з його скорочення. В Україні на початок 1989 р. кількість союзно-республіканських і республіканських міністерств зменшилася з 55 до 46. Чисельність центрального апарату знизилася до 10 тис. осіб[50]. Аналогічні заходи здійснювалися на обласному та районному рівнях, де

кількість управлінського персоналу була скорочена більш як на третину. Водночас під прикриттям демократизації управління, було й чимало бюрократичних перекручень. Реорганізація органів управління, як це завжди робилося, здійснювалася за єдиним шаблоном, скроєним у Москві, без урахування регіональної специфіки. Центр зовсім не зважав на інтереси республік, не хотів бачити різниці між Україною і, скажімо, Вірменією чи Молдовою. А тому в Україні було ліквідовано республіканські органи, які відали чорною металургією, вугільною промисловістю, геологією, тобто галузями, що становили основу економіки республіки. Отже, демократизація управління здійснювалась фактично старими командними методами, що різко знижувало ефект впроваджуваної реформи, дедалі більше посилювало напруження в стосунках між союзним центром і республіками.

Остаточного удару по системі партійного керівництва завдав XXVIII з'їзд КПРС, що відбувся в липні 1990 р. З'їзд обрав ЦК, склад якого зменшився з 477 до 412 членів. Із членів ЦК до колишнього складу входило лише 56 осіб (менше 1/8), а з 24 членів політбюро тільки двоє (генеральний секретар і його заступник). Відтоді партія мала «принципово» новий ЦК. Новий – через те, що віднині складався в основному з прихильників політики перебудови. Новий і за соціальним і за посадовим складом. Раніше основну масу членів ЦК становили секретарі обкомів, міністри, працівники апарату ЦК, воєначальники. Зараз до цих категорій належала дуже незначна частина обраних з'їздом.

Щоб посилити свої позиції в політбюро ЦК і послабити останнє, М.Горбачов у серпні 1989 р. розширив і «омолодив» політбюро за рахунок перших секретарів компартій союзних республік, які з відомих причин не могли бути присутніми на його щотижневих засіданнях. У політбюро не опинилося нікого з членів уряду, навіть його голови. Новий «підхід» до формування політбюро і новий розподіл обов'язків секретарів ЦК підтверджували: на рівні центральних органів відхід від концепції «державної партії» завершувався. КПРС поетапно відсторонювалася від керівництва Радянським Союзом. «З часом роль Політбюро почала знижуватися, засідання проводилися все рідше й рідше, рішення приймалися поспіхом, часто одноосібно, – писав колишній помічник генерального секретаря ЦК КПРС В.Болдін. – Іноді засідань не було місяцями»[51]. Картину повної деградації колись всемогутнього органу управління державою доповнює голова Ради Міністрів України тих часів В.Масол. За його словами, під час засідання політбюро могла спокійно зайти дружина генсека Раїса Максимівна і сказати: «Михайло Сергійович, онучка вже спати хоче, пора закінчувати». «Й таки закінчували!» – іронізує В.Масол [52].

У руслі так званої демократизації радянського суспільства за ініціативи М.Горбачова відповідно до рішень XIX конференції КПРС була проведена конституційна реформа. 1 грудня 1988 р. були прийняті два закони – «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР» і «Про вибори народних депутатів СРСР». Вищим органом державної влади став З'їзд народних депутатів, який складався з 2250 депутатів. З них 750 депутатів обиралися по територіальних виборчих округах, 750 депутатів – по національно-територіальних округах і 750 – від партій і громадських організацій. При цьому партія, профспілки й кооперативні організації обирали по 100 депутатів, комсомол, жіночі організації, організації ветеранів – 75 депутатів.

З'їзд народних депутатів мав необхідні повноваження для реального повновладдя, міг прийняти до розгляду і вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання Союзу РСР. Тільки з'їзд міг визначати основні напрями внутрішньої й зовнішньої політики СРСР, затверджувати перспективні державні плани й найважливіші загальносоюзні програми економічного й соціального розвитку СРСР. До числа прерогатив входило й прийняття Конституції, а також внесення до неї змін.

До відання з'їзду також входило прийняття рішень з питань національно-державного устрою, визначення державного кордону СРСР і кордонів між союзними республіками. З'їзд формував низку державних органів: Верховну Раду СРСР, обирав її голову, затверджував Голову Ради Міністрів СРСР, Голову Комітету народного контролю СРСР, Генерального прокурора СРСР, а також обирав новий орган – Комітет конституційного нагляду СРСР з числа фахівців у сфері конституційного права. До компетенції з'їзду відносилися також скасування актів, прийнятих Верховною Радою СРСР. З'їзд скликався один раз на рік Верховною Радою СРСР. Конституція встановлювала порядок скликання й позачергових з'їздів.

Постійним законодавчим, розпорядчим й виконавчим органом державної влади СРСР ставала Верховна Рада СРСР. Вона обиралася З'їздом народних депутатів і була йому підзвітна. Верховна Рада, як і раніше, складалася з двох рівноправних палат – Ради Союзу і Ради Національностей. Але їхні функції, за Конституцією, принципово змінювалися. Вони мали зосереджувати свою діяльність на розгляді насамперед властивих кожній з них питань. Скажімо, Рада Союзу, яка відображала загальнонародні інтереси, займалася проблемами соціально-економічного розвитку і державного будівництва, що мали загальне для всієї країни значення. Щодо Ради Національностей, яка представляла національно-державні та національно-адміністративні утворення країни, то для неї головними питаннями стали питання соціально-економічного розвитку республік, розвиток національної культури й інтернаціональне виховання забезпечення національної рівності, інтересів націй і народностей. З метою максимально повного залучення народних депутатів до законодавчої творчості передбачалося щорічне оновлення складу Верховної Ради СРСР на 20%.

За Конституцією, Верховна Рада скликалася двічі на рік, але не кілька днів, як до цього, а на три-чотири місяці, що перетворювало Верховну Раду на безпосередньо працюючий орган. Депутати дістали можливість глибше вникати в суть питань, залучати до їхнього обговорення спеціалістів народного господарства, вчених. Основна функція Верховної Ради – законотворчість. Одночасно з цим вона здійснювала контроль за виконанням законів. Вона також призначала Голову Ради Міністрів СРСР, затверджувала склад уряду, утворювала й ліквідувала міністерства й державні комітети, обирала Генерального прокурора СРСР, головного державного арбітра СРСР. Верховна Рада здійснювала контроль за виконанням державного плану і бюджету, затверджувала звіт про їх виконання. Верховна Рада мала право скасовувати укази й постанови Президії Верховної Ради СРСР, постанови і розпорядження Ради Міністрів СРСР.

У віданні Верховної Ради знаходились і так звані силові міністерства: оборони, внутрішніх справ, державної безпеки. Вона визначала основні заходи в царині оборони і забезпечення державної безпеки. Рада Міністрів повністю зберігала свої конституційні повноваження як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної

влади. Однак були внесені два доповнення. Новоутворена Рада Міністрів мусила подати програму своєї діяльності на строк повноважень, а також щорічно звітувати Верховній Раді про її виконання.

Органічною частиною механізму вищої влади залишалася Президія Верховної Ради СРСР. Однак її функції змінилися. З органу, що виконував роль найвищого органу державної влади в період між сесіями Верховної Ради, вона перетворилася на орган, покликаний організувати роботу З'їзду народних депутатів і Верховної Ради СРСР.

Уперше до Конституції СРСР було введено положення про голову Верховної Ради СРСР, який обирався З'їздом народних депутатів з числа депутатів і вважався найвищою службовою особою радянської держави, представляв СРСР усередині країни й у міжнародних відносинах. Уперше на новостворену посаду обрали А.Громико, який до цього був міністром закордонних справ. Після його відставки Головою Верховної Ради СРСР став М.Горбачов.

Новим органом влади у державній структурі, який не мав аналогів у радянській історії, став Комітет конституційного нагляду, що обирався безпосередньо З'їздом народних депутатів СРСР строком на 10 років, але не з числа депутатів. Конституція передбачала, що членство в цьому адміністративно-контрольному органі несумісне з мандатом народного депутата. У складі комітету мали бути спеціалісти у галузі політики й права, які під час виконання своїх обов'язків мусили бути незалежними. Комітет мав здійснювати експертизу та оцінку законопроектів з огляду на їхню відповідності Конституції СРСР, а щодо актів Верховної Ради та її палат – їхню відповідність і законам, прийнятим з'їздом.

Вибори делегатів І З'їзду рад СРСР проходили на тлі подальшого погіршення соціально-економічної ситуації в країні, посилення невдоволення людей своїм матеріальним становищем, критичним ставленням до режиму й правлячої партії. На багатолюдних мітингах висловлювалося відкрите невдоволення ходом перебудови, політичною нестабільністю, зростанням рівня злочинності, нерішучістю самого М.Горбачова. Через п'ять років перебудови стало цілком зрозуміло, що розроблені союзним і республіканським урядами заходи щодо оздоровлення економіки не зачепили її основ. Вони характеризувалися нестабільністю, відсутністю системності, спробою розв'язати глобальні питання, не створивши необхідних передумов. З 1100 товарних груп на початок 1990 р. лише 5% були не дефіцитними. Тобто дефіцитність стала тотальною. Улітку 1989 р. страйкувало вже 179 з 252 шахт республіки. Фактично свій протест висловили 463 тис. українських шахтарів[53].

Вибори делегатів З'їзду наочно показали, що монополії КПРС на управління країною приходить кінець. Хоча серед обраних делегатів члени КПРС становили 80% (в Україні – 88%), частина партійних і радянських керівників, які раніше майже автоматично, разом зі своєю посадою, ставали депутатами, на цей раз зазнали поразки. І що особливо кривдно – програли, як їм бачилось, не рівному собі, а якомусь інженеру, молодшому науковому співробітнику чи завідувачу лабораторії з числа так званих неформалів.

І З'їзд народних депутатів працював від 25 травня до 9 липня 1989 р. Уся країна вперше побачила по телебаченню відкриту полеміку між двома основними політичними силами – консервативною партноменклатурою й представниками демократич-

ного табору. За загальним визнанням, майже завжди перевага в дискусіях була на боці демократичних сил. Номенклатура була добре підготовлена для того, щоб вести «підкилимну» боротьбу, плести інтриги, розподіляти ресурси, розставляти кадри, тиснути на підлеглих і догоджати вищим особам, але їй явно бракувало вміння публічно захищати власні погляди. У червні 1989 р. почала працювати й Верховна Рада СРСР, обрана З'їздом.

Нові конституційні зміни в системі влади були внесені на III З'їзді народних депутатів, який відбувся в березні 1990 р. Запроваджувалася посада Президента СРСР. Згідно з Конституцією СРСР Президент СРСР визнавався главою держави і отримував великі повноваження, відібравши їх у Верховної Ради або її президії. Навіть більше, Президент міг активно впливати на діяльність Верховної Ради СРСР, значно обмежуючи її повновладдя. Президент мав право відхиляти закони, прийняті Верховною Радою і направляти їх на повторне обговорення, забезпечувати взаємодію вищих органів державної влади і управління, ставити перед З'їздом народних депутатів СРСР питання про обрання Верховної Ради СРСР у новому складі. Додатково він мав право видавати укази нормативного характеру з питань економічного і соціального будівництва і навіть створювати нові органи та інші державні структури «для прискорення формування союзного ринку».

Встановлювався порядок його обрання в ході загальних, рівних виборів, за таємного голосування. Однак для М.Горбачова був зроблений виняток. 15 травня 1990 р. він був обраний Президентом СРСР на позачерговому З'їзді народних депутатів, при цьому зберігши за собою посаду генерального секретаря ЦК КПРС. Одночасно була скасована ст. 6 Конституції СРСР, в якій було закріплено політичну монополію КПРС.

Головною причиною введення нового інституту влада називала «перехід до правової держави». Говорили про зміну III З'їздом народних депутатів ст. 6 Конституції, внаслідок чого керівні органи КПРС де-юре відсторонювалися від виконання функцій державної влади і управління, що створювало певний вакуум влади. Крім того, припинила існувати у колишньому вигляді Президія Верховної Ради СРСР, яка раніше виконувала функції колективного глави держави. Через зазначені причини, на їхню думку, виявилася відсутність тієї ланки державної влади, на рівні якої приймалися б найважливіші рішення з організації виконання законів, питань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Цей вакуум, як пояснювали пропагандисти й ЗМІ, був ліквідований запровадженням посади Президента – одноосібного глави держави.

Однак справжню причину введення нового інституту, очевидно, слід шукати в іншому. М.Горбачову потрібна була нова легітимація влади, нові права і можливості для управління країною. Посади генерального секретаря ЦК КПРС і Голови Верховної Ради СРСР його вже не влаштовували. Обидві вони передбачали елементи колегіальності в прийнятті рішень. Керівник партії залежав від з'їзду, від пленумів, від засідань того ж політбюро ЦК, а партія, її керівні органи чимдалі переставали довіряти своєму формальному лідерові. За визнанням одного з колишніх відповідальних працівників апарату ЦК КПРС, його шеф не зумів утримати віжки управління партапаратом, і апарат КПРС не без успіху влаштовував своєму начальнику скандал за скандалом, не побоюючись «виносити сміття з хати» на сторінки партійної преси. Ще слабкішими були позиції Горбачова у Верховній Раді СРСР, де його з однаковою лютістю атакували і лідери

Міжрегіональної депутатської групи, що закликали відмовитися від соціалізму, і прихильники групи «Союз», які добивалися збереження Радянського Союзу. І перші, і другі вважали Горбачова чужим[54]. Ставши президентом, М.Горбачов здобув певну незалежність як від КПРС, так і від рад. Ведення посади президента урівнювало М.Горбачова з його західними партнерами, зміцнювало його становище в системі влади.

Невдовзі М.Горбачов був наділений додатковими повноваженнями, зокрема, правом очолювати систему органів державного управління СРСР і забезпечувати її взаємодію з вищими органами державної влади країни. У зв'язку з цим Рада Міністрів СРСР була перейменована на Кабінет Міністрів СРСР, а Голова Ради Міністрів СРСР – на Прем'єр-міністра. Перейменування зумовило й суттєву зміну статусу Кабінету Міністрів, який переставав бути вищим виконавчим і розпорядчим органом СРСР, оскільки ці функції переходили до Президента СРСР.

Після введення посади Президента СРСР Верховна Рада СРСР знов стала слабкою, вона мала слідувати волі однієї особи, яка суміщала вищу партійну і державну посади. Вищий орган державної влади і управління СРСР виявився нездатними здійснювати управління країною, не зумів позитивно вирішити жодного питання у сфері економіки, політики, зупинити розвал СРСР. Конкретні, дієві заходи підмінялися пустопорожніми балачками про необхідність перебудови, її історичне значення і труднощі перехідного періоду.

Щодо України, то протягом тривалого часу республіка знаходилася під повним контролем консерваторів, очолюваних В.Щербицьким. Повторюючи день у день ритуальні гасла перебудови, В.Щербицький чинив опір радикальним змінам. Україна, як заявив з трибуни І З'їзду народних депутатів СРСР депутат від Дніпродзержинська С.Конєв, залишалася «заповідником застою». Через гальмування з боку республіканського партійного керівництва процес реформування в республіці дійсно відбувався повільніше, ніж у центрі та прибалтійських республіках. І хоча перебудова в Україні відбувалася без кровопролиття й якихось серйозних соціальних конфліктів, як це, наприклад, було в цей час у Прибалтиці, Грузії, Азербайджані, Таджикистані, Узбекистані, авторитет керівників УРСР сильно похитнувся через їхню безпорадність щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи – аварії, що відбулася на атомній електростанції у квітні 1986 р. Цим не забарилися скористатися націонал-демократичні сили, посиливши критику української компартії та її керівництва. До речі, жорсткі звинувачення на адресу В.Щербицького, зокрема, з приводу його рішення провести першотравневу демонстрацію на Хрещатику, попри радіоактивне забруднення у Києві, лунають і досі. Однак якщо скористатися твердженням видатного російського історика М.Карамзіна про те, що «судити про Героїв історії слід за звичаями їхнього часу»[55], то не все так однозначно. За свідченням Р.Щербицької, її чоловік страшно переживав з приводу Чорнобильської катастрофи, сумнівався щодо доцільності проведення святкової демонстрації, але під час телефонної розмови з М.Горбачовим у відповідь на свої сумніви почув: «Якщо не проведеш демонстрацію, то можеш розпрощатися з партією»[56], що, як відомо, означало політичну смерть. Чи міг В.Щербицький піти на такий крок, будучи правовірним комуністом? Певна річ – ні. Хоча, як виявилося, це йому не допомогло. У вересні 1989 р. М.Горбачов санкціонував зміну влади

у Києві. Республіканську партійну організацію очолив В.Івашко, який до цього обіймав посаду першого секретаря Дніпропетровського обкому КПУ.

Ситуацію в Україні докорінно змінили березневі вибори 1990 р. до Верховної Ради України та місцевих рад. На політичну арену вийшли нові громадські формування, привнісши у виборчий процес принципи альтернативності: на 450 мандатів до Верховної Ради УРСР претендувало 3840 кандидатів[57]. Кандидати, що висувалися від опозиційних до КПРС сил, не мали досвіду участі у виборах, не знали їхньої технології, не могли, на відміну від висуванців від КПРС, скористатися так званим адміністративним ресурсом. Тому так само, як і на виборах народних депутатів СРСР, українська компартійна номенклатура отримала на виборах перемогу. Члени КПРС становили фактично 85% персонального складу новообраної Верховної Ради УРСР. Однак, як висловився один новообраний депутат від компартії, у цій перемозі був і гіркий присмак поразки: і на виборах до Верховної Ради України, і особливо до місцевих рад не отримали жаданого депутатського мандата чимало представників можновладної компартійної номенклатури. Натомість опоненти КПУ становили значний відсоток переможців передвиборних перегонів у Львівській, Івано-Франківській, Харківській, Тернопільській областях.

Тож унаслідок певного успіху на передвиборних перегонах 1990 р. опоненти Компартії України й противники комуністичного режиму отримали не тільки додаткову політичну трибуну, а й певні важелі впливу на управління в республіці. Щоб звести до мінімуму цей влив на регіональному рівні, компартійна номенклатура зробила ставку на обрання своїх людей до керівних органів рад. У результаті головами низки обласних, міських, районних рад були обрані перші секретарі обкомів, міськкомів, райкомів партії. Передбачаючи неминучий крах КПРС, найдалекоглядніші її функціонери давали можливість посісти крісла в керівних партійних установах своїм менш досвідченим колегам, а самі успішно пересаджувалися на «запасні аеродроми» у вигляді керівних посад на державній службі, а також у фінансових і комерційних структурах, на перспективних промислових підприємствах.

15 травня 1990 р. уперше в історії України Верховна Рада республіки почала працювати в парламентському режимі. Сесія тривала не 1-2 дні, а 60 робочих днів. Першою серйозною офіційною пробою сил, що займали протилежні політичні позиції у парламенті, були вибори керівництва Верховної Ради. Після того як націонал-демократам не вдалося переламати спротив компартійної більшості й затвердити на посаді першого заступника голови Верховної Ради свого представника – І.Юхновського, якого висунули 10 різних парламентських груп, демократичний блок 6 червня 1990 р. обнародував заяву про відмову демократів брати участь у подальших виборах керівництва Верховної Ради і про створення парламентської опозиції – Народної ради на чолі з І.Юхновським. До складу Народної ради увійшло 125 народних депутатів, які репрезентували регіональні групи з 21-ї області та міста Києва, а також парламентські групи «Відродження», «Вільні демократи», «За права людини», «Незалежність» і групу «Демократична платформа в КПУ».

Після цього консолідувалася й комуністична більшість, яка оформилася в депутатську групу «За Радянську Україну». Хоча в складі зазначеної групи були окремі рядові комуністи – науковці, вчителі, робітники, її основу становила партійно-радянська

номенклатура – керівники великих промислових підприємств, партійні й радянські функціонери, голови колгоспів, військові командири. Однак, як показали подальші події, більшість із них уже не заявляла про свої комуністичні переконання і воліла лише одного – будь-якою ціною зберегти своє панівне становище в суспільстві.

Перелом стався у липні 1990 р. у зв'язку з рішенням XXVIII з'їзду КПРС про введення посади заступника генерального секретаря ЦК КПРС. Генеральний секретар КПРС М.Горбачов, що перед тим став Президентом СРСР, вирішив на з'їзді висунути на нововведену посаду В.Івашка. Попри те, що останній обіймав дві ключові керівні посади у себе в республіці – Голови Верховної Ради України і першого секретаря ЦК КПУ. Несподівано для прокомуністичної більшості в українському парламенті, яка незадовго до цього переконувала інших депутатів у його патріотизмі, В.Івашко вирішив виїхати до Москви і подав у відставку з посади Голови Верховної Ради, мотивуючи це тим, що у нього немає надійної опори серед депутатів українського парламенту. Ця сенсаційна відставка наочно виявила безпринципність компартійної номенклатури, її неповагу до людей, що виявили високу довіру. Тим самим вона дала націонал-демократам сильні аргументи для критики всієї компартійної номенклатури й у кінцевому рахунку деморалізувала комуністичну більшість у Верховній Раді України. Останнє, що після цього конфузу спромоглася зробити комуністична більшість в українському парламенті, так це 239 голосами обрати замість В.Івашка новим Головою Верховної Ради України другого секретаря ЦК КПУ Л.Кравчука.

Однак розклад сил у парламенті почав дуже швидко змінюватися на користь парламентської меншості – представників національно-демократичних сил. Саме зазначеній меншості належить головна заслуга в прийнятті 16 липня 1990 р. доленосного документа – Декларації про державний суверенітет Української РСР, у якій земля та її надра і повітряний простір були названі власністю українського народу, матеріальною основою його суверенітету, був проголошений пріоритет республіканських законів над союзними, заявлено про право України на створення власної фінансової й банківської системи, власних збройних сил, проведення зовнішніх стосунків з іншими державами. Крім того, в Декларації вказувалося на необхідність реформування системи влади в республіці відповідно до світових традицій, зокрема, поділу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову. Отже, був зроблений перший вирішальний крок на шляху до державної незалежності України, а відтак і у формуванні принципово нової системи управління в нашій державі. Далі була прийнята низка законів, що забезпечували реалізацію основних положень декларації, серед них «Про економічну самостійність Української РСР», «Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР» та ін.

У жовтні 1990 р. Верховна Рада України під тиском національно-демократичних сил прийняла Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР», за яким з Конституції України було виключено ст. 6 про керівну і спрямовуючу роль КПРС у суспільному та державному житті і надано право політичним партіям, громадським організаціям і рухам через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах брати участь у розробленні і здійсненні політики в управлінні державними і громадськими справами[58]. Передбачалося також створення в Україні Конституційного Суду, який обирався у кількості 23 суддів на

десять років. Діяльність місцевих рад народних депутатів стала регламентуватися законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», що був прийнятий у грудні 1990 р. Виходячи з Конституції УРСР і Декларації про державний суверенітет України, цей закон чітко визначив засади місцевого самоврядування, правовий статус місцевих рад усіх рівнів, основні принципи їхньої діяльності. Серед них: самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, економічна і фінансова самостійність територій, самофінансування і самозабезпечення, реальна керованість територією тощо. З метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків органи місцевого самоврядування дістали право об'єднуватися в асоціації та інші добровільні формування.

Наступного року було вжито низку нових важливих заходів, спрямованих на дальший розвиток демократичних засад у республіці, зокрема щодо створення відповідального державного апарату з незалежними гілками влади. Так, у травні 1991 р. був прийнятий закон «Про перелік міністерств та інших центральних органів державного управління Української РСР», відповідно до якого в республіці створювалися 22 міністерства: вищої освіти, внутрішніх справ, економіки, енергетики і електрифікації, закордонних справ, у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, зовнішньоекономічних зв'язків, культури, лісового господарства, народної освіти, у справах молоді і спорту, охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища, праці, у справах роздержавлення власності і демонополізації виробництва, сільського господарства, соціального забезпечення, статистики, торгівлі, транспорту, фінансів, юстиції[59]. Невдовзі були внесені зміни й доповнення до Конституції УРСР, за якими уряд республіки як найвищий орган державного управління став називатися Кабінетом Міністрів (замість Ради Міністрів) і утворювався в наступному складі: Прем'єр-міністр УРСР (замість Голови Ради Міністрів), перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр, державний секретар Кабінету Міністрів, державні міністри, міністри Української РСР[60]. визначалися нові функції уряду, які обмежували адміністративне втручання у його діяльність загальносоюзних структур. У таких новаціях можна вбачати прагнення української компартійної верхівки привести систему державного управління в республіці відповідно до світових норм. Принаймні формально – у назві органів управління й керівних посад.

У липні 1991 р. Верховна Рада УРСР запровадила посаду Президента Української РСР. Згідно зі спеціальним законом, Президент визначався як найвища посадова особа Української Держави і глава виконавчої влади. Він виступав гарантом забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету України, додержання Конституції і законів Української РСР[61]. Вибори Президента України призначалися на 1 грудня 1991 р. Запровадження поста Президента УРСР було важливим кроком до зміни у конституційному устрої України, перетворенні її на президентсько-парламентську республіку.

Отже, суверенітет України наповнювався реальним змістом, що в серпні 1991 р. приведе до проголошення державної незалежності України. У надрах радянської державності в ході демократичних процесів поступово формувалися органи влади нового, демократичного суспільства. Створювався державний апарат, побудований

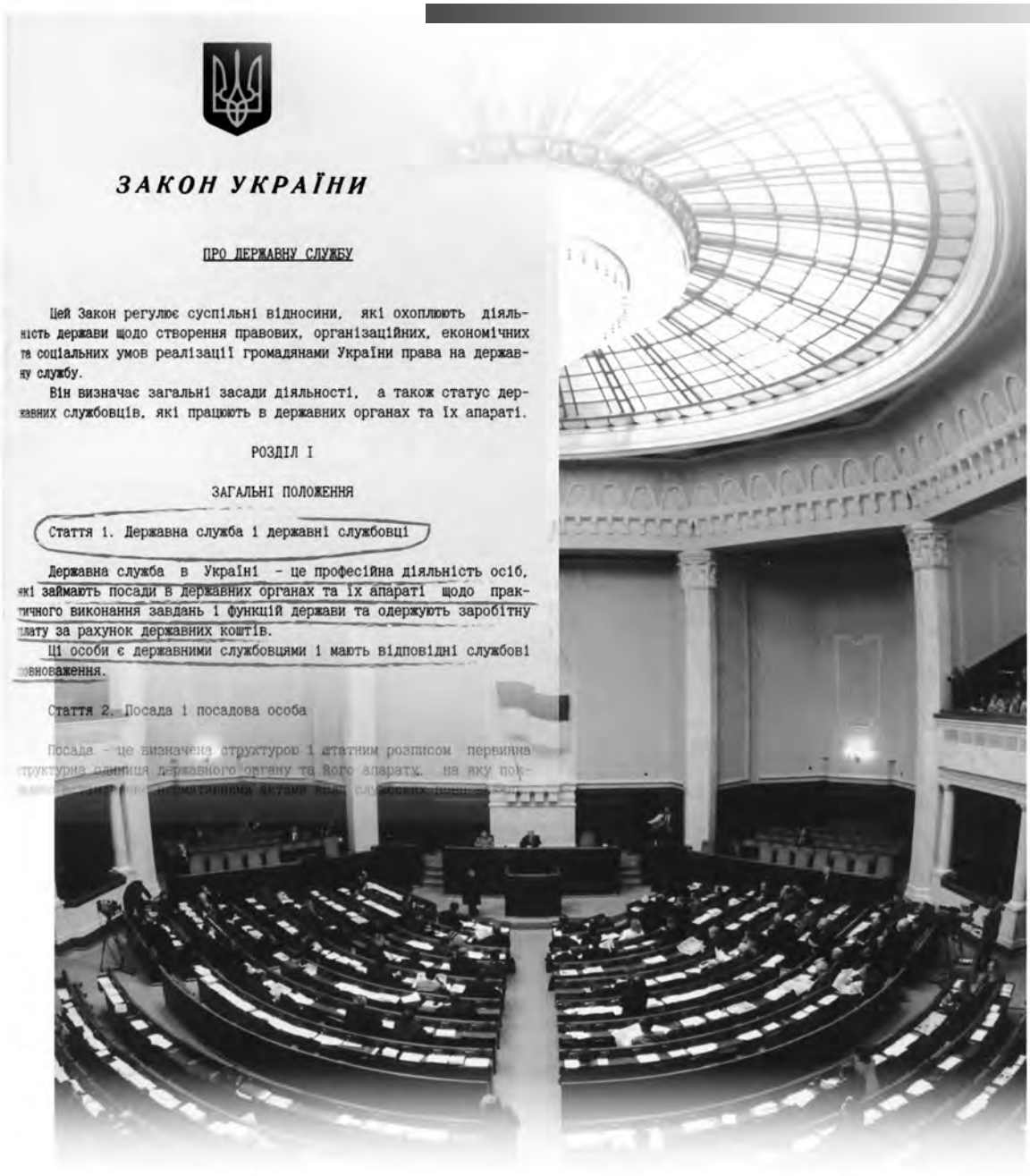
на принципах поділу влади. Замість керівних структур, що фактично виступали механізмом проведення політики московського центру, в Україні створювалися органи управління незалежної, суверенної, правової Української Держави.

Посилання до розділу 24

1 *Зенькович Н.А.* Была такая страна… Очень личная книга. – М., 2004. – С.182-183.
2 *Політична* історія України XX століття: У 6 т. – К., 2006. – Т.6. – С.26.
3 *Девятая* сессия Верховного Совета Украинской ССР (девятый созыв), 18-19 дек. 1978 г.: Стеногр. отчет. – К., 1979. – С.40.
4 *Леонид* Брежнев в воспоминаниях, размышлениях, суждениях. – Ростов н/Д., 1998. – С.138.
5 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт: У 2 т. – К., 1972. – Т.1. – С.118.
6 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – К., 1988. – С.19.
7 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – К., 1981. – С.115.
8 *XXV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт: У 3 т. – К. – Т.1. – С.88.
9 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії України: Стеногр. звіт: У 2 т. – К., 1972. – Т.1. – С.88.
10 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – К., 1978. – С.107.
11 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – С.61.
12 *Нариси* історії Вінницької обласної партійної організації. – Одеса: Маяк, 1980. – С.318.
13 *Айрапетов В.А.* Динамика качественных характеристик административно-политической элиты СССР в «эпоху» Л.И.Брежнева: Историко-полит. анализ // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 2008. – Вип.XXIII: Політична еліта в історії України. – С. 290.
14 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – С.119.
15 *Леонид* Брежнев в воспоминаниях, размышлениях, суждениях. – С.136-137.
16 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – С.119.
17 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – С.113.
18 *История* Украинской ССР: В 10 т. – К., 1985. – Т.10. – С.415.
19 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – С.111-113.
20 Там же. – С.117.
21 Там же. – С. 117, 119.
22 *Материалы* XXVII съезда КПСС. – М., 1986. – С.54.
23 Див.: *Іванченко Р.П.* Українська державність в 20-90-х рр. – К., 2000. – С.106.
24 *Шевченко В.С.* На принципах соціалістичного народовладдя // Укр. іст. журн. – 1989. – № 3. – С.5.
25 *Попов Г.* Размышления экономиста по поводу повести Д.Гранина «Зубр» // Уроки горькие, но необходимые. – М., 1988. – С.103
26 *Зенькович Н.А.* Была такая страна… Очень личная книга. – С.88.
27 *Материалы* Пленума Центрального Комитета КПСС, 29 июля 1988 г. – М., 1988. – С.17
28 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт – Т.1. – С.58.
29 *Развитой* социализм: проблемы теории и практики: – М., 1982. – С.53.
30 *Федосеев П.Н.* Марксизм в XX веке. – М., 1977. – С.585.

31 *Брежнев Л.И.* Ленинским курсом: Речи и статьи. – М., 1978. – Т.6. – С.536.
32 *История* Украинской ССР: В 10 т. – Т.10. – С.439.
33 Там же. – С.445.
34 *Нариси* історії Івано-Франківської обласної партійної організації. – Ужгород, 1979. – С.306.
35 *Топорнин Б.* Советское государство и самоуправление народа // Коммунист. – 1987. – №6. – С.83.
36 *Девятая* сессия Верховного Совета Украинской ССР (девятый созыв), 18-19 дек. 1978 г.: Стеногр. отчет. – К., 1979. – С.190-191.
37 *Брежнев Л.И.* Ленинским курсом: Речи и статьи. – М., 1978. – Т.6. – С.500.
38 *Конституція* (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. – К., 1978. – С.7.
39 *История* Украинской ССР: В 10 т. – Т.10. – С.415.
40 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – С.86.
41 *Шитюк Н.Н., Горбуров Е.Г.* Л.И.Брежнев // Гуманітарно-економічні дослідження: Зб. наук. праць. – Миколаїв; Одеса, 2007. – С.22.
42 *Млечин Л.М.* КГБ. Председатели органов госбезопасности. Рассекреченные судьбы. – М., 2001. – С.605.
43 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы парт. организаций Украины. – С.67.
44 *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. – М.: АСТ, 2007. – С.74.
45 *Фроянов И.Я.* Погружение в бездну. – М., 2001. – С.116.
46 *Прорыв* к свободе: о перестройке двадцать лет спустя: Крит. анализ. – М., 2005. – С.100.
47 *Панченко А.* Держатели «общака» // Сегодня. – 2008. – 27 окт.
48 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. – К., 2007. – С.925.
49 *XIX Всесоюзная* конференция Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. – М., 1988. – Т.1. – С.144.
50 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. – С.328.
51 *Болдин В.И.* Крушение пьедестала. М., 1995. – С.242.
52 *Масол В.* «У меня на даче в Конче-Заспе жила дворняжка…» // Факты и комментарии. – 2008. – 14 нояб.
53 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. – С.923.
54 *Політична* історія України ХХ століття. – Т.6. – С.166.
55 *Карамзин Н.М.* История Государства Росийского: Репр. воспр. 5-го изд. – М., 1988. – Т.1. – С.100.
56 *Шеремета Е.* Рада Щербицкая… // Факты и комментарии. – 2006. – 17 февр.
57 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. – С.927.
58 *Відомості* Верховної Ради Української РСР. – 1990. – №25. – Ст.391.
59 Там само. – 1991. – №26. – Ст.290.
60 Там само. – Ст.294.
61 Там само. – №33. – Ст.445.

Розділ 25. Державна служба у незалежній Україні



ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Державна служба і державні службовці

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 і мають відповідні службові повноваження.

Стаття 2. Посада і посадова особа

Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку по-

1. Розбудова незалежної України

Формування державного устрою. 24 серпня 1991 р. з метою запобігання встановленню авторитарного режиму під час подій так званого серпневого путчу, пов'язаного зі спробою запровадження в Радянському Союзі надзвичайного стану, Верховна Рада УРСР, очолювана Л.Кравчуком, на позачерговій сесії прийняла Акт проголошення незалежності України[1]. З цього моменту на території республіки почали діяти тільки її власні (УРСР) Конституція, закони, інші нормативно-правові документи, наразі ще не адаптовані до потреб і умов власної самостійної державності.

З проголошенням самостійного державного розвитку в Україні розпочалося оновлення всієї системи державного управління. Інтенсивно формується законодавча база, утворюються нові та реформуються вже наявні владні інститути.

Значний крок у реформуванні управління країною було зроблено 3 липня 1991 р. з прийняттям Законів «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР», «Про вибори Президента Української РСР». З часу введення Верховною Радою інституту Президента України як глави держави та керівника виконавчої влади Верховна Рада набула статусу єдиного органу законодавчої влади в країні, а на Кабінет Міністрів було покладено функції вищого органу виконавчої влади в Україні.

1 грудня 1991 р. за рішенням Верховної Ради в Україні було проведено вибори Президента України, у результаті яких главою держави обрано Л.Кравчука. Одночасно відбувся всенародний референдум, який переважною кількістю голосів (понад 90%) підтвердив прагнення українського народу до розбудови власної незалежної держави.

Після того як 7-8 грудня 1991 р. під Мінськом, у Біловезькій Пущі, президенти Росії – Б.Єльцин і України – Л.Кравчук і Голова Верховної Ради Білорусії С.Шушкевич підписали так звані Біло-

везькі угоди, Радянський Союз припинив своє існування і всі колишні радянські республіки почали свою самостійну розбудову.

Отже, з часу введення інституту Президента центральна влада в Україні була розподілена згідно з принципом демократії на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу і судову. При цьому переважна кількість державних органів за структурою, функціональним призначенням, стилем роботи залишалася, по суті, старою – радянською, а відсутність чіткого перерозподілу повноважень між Президентом і Верховною Радою призводила до гальмування змін у структурі центральних органів державної влади, яких налічувалося понад сто. Аналогічною була ситуація на місцях, де володарювали старі виконкоми рад та їхні голови.

Правовою основою реформування місцевої влади стали Закони України «Про представника Президента України» (5 березня 1992 р.)[2] та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (26 березня 1992 р.)[3]. Відповідно до цих законів місцеві ради всіх рівнів були роздержавлені та звільнені від виконання невластивих їм функцій державного управління на місцях. Натомість було утворено місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента в районах та областях, а також у містах Києві та Севастополі. Ці адміністрації представляли державну владу на місцях. Згідно із зазначеним Законом, сільські, селищні та міські ради суттєво просунулися на шляху перетворення на повноправні органи місцевого самоврядування. Але районні та обласні ради, що діяли паралельно з державними адміністраціями, втратили організаційну, правову та матеріально-фінансову автономію і перетворилися на малозначні представницькі органи регіонального самоврядування без власних виконавчих органів та фінансово-економічних важелів управління в межах своїх територій.

Отже, від 1992 до 1994 р. у структурі системи державного управління України існувало три рівні виконавчої влади. Перший рівень утворювали центральні урядові установи: Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи із загальнонаціональними владними повноваженнями. Другий рівень складався з представників Президента України в областях, районах і містах Києві і Севастополі. Представники Президента управляли місцевими державними адміністраціями як адміністративними органами. Третім рівнем урядової структури була система органів місцевого самоврядування в межах делегованих їм державою повноважень.

За часів існування Радянського Союзу самоврядування в Україні гарантувалося Конституцією, але в зв'язку з надмірним впливом на процес державного управління і самоврядування з боку партійних органів участь громади у розв'язанні власних питань насправді тільки декларувалася. Централізм держави призводив до того, що питання місцевого життя були повністю підпорядковані державним інтересам. Фактично між органами державного управління і органами місцевого самоврядування склалися взаємовідносини тотальної опіки та опосередкованого підпорядкування.

Перші спроби становлення місцевого самоврядування як принципово нового інституту влади у сучасній Україні були здійснені після прийняття в 1990 р. Декларації про державний суверенітет. Саме в Декларації визначилося, що вся влада в Україні належить народові і здійснюється безпосередньо та через систему органів державної влади і місцеве самоврядування.

У грудні 1990 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», відповідно до якого на ради було поширено низку ознак, властивих лише органам самоврядування, визначено виняткові повноваження кожної ланки рад, скасовано підпорядкування рад і їх виконкомів по вертикалі, введено інститут комунальної власності, місцеві бюджети вилучено з державного бюджету та значно розширені права рад щодо затвердження та виконання місцевих бюджетів. До компетенції рад було також віднесено встановлення місцевих податків, зборів і штрафів та їх розмірів, оголошення місцевих позик тощо. Тобто були здійснені кроки до встановлення правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих рад та їхніх виконавчих органів. Але Законом місцеві, районні та обласні ради визначалися одночасно і як представницькі органи державної влади, і як головна ланка місцевого самоврядування, тобто на них покладалися не завжди сумісні функції.

Чергові зміни в управлінні країною сталися після прийняття 3 лютого 1994 р. Закону «Про формування місцевих органів влади та самоврядування». У цьому Законі було закладено ідею про запровадження на обласному рівні інституту місцевого самоврядування. У результаті було ліквідовано посади представників Президента та місцеві державні адміністрації, а натомість засновано виконкоми обласних та районних рад з повноваженнями органів регіонального самоврядування, на які додатково покладено функції органів державної влади. Вводилися прямі вибори голів рад усіх рівнів, які мали очолювати виконавчі комітети відповідних рад.

Однак система органів державної влади не могла бути повністю ототожнена із системою органів місцевого самоврядування, особливо в умовах перехідної економіки та соціально-економічної кризи, в якій перебувала на той час Україна. Тому виник конфлікт між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, оскільки законом від 3 лютого 1994 р. фактично ліквідувалася управлінська вертикаль органів державного управління.

Після виборів 1994 р. Президента України, якими було обрано Л.Кучму, та виборів депутатів Верховної Ради України з метою ліквідації зазначеного конфлікту державного управління та усунення протистояння законодавчої та виконавчої гілок державної влади Президент і Верховна Рада прийняли 8 червня 1995 р. Конституційну угоду. На підставі цієї угоди шляхом реорганізації обласних та районних виконавчих комітетів у державні адміністрації з покладенням на них функцій органів регіонального управління в країні була створена управлінська вертикаль. Головами відповідних адміністрацій було призначено голів рад, з наданням їм державних повноважень[4]. Угода була чинною до прийняття нової Конституції України, ухваленої Верховною Радою 28 червня 1996 р.

Процес прийняття Конституції був політично складним, що зумовило наявність низки компромісних формулювань та неузгодженостей у її змісті, однак вона виконала свою основну місію – упорядкувала політичне життя країни та визначила основні принципи, згідно з якими відбувається державне будівництво.

Подальші трансформації у системі державного управління відбувалися після прийняття таких важливих законодавчих актів, як Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) та ін.

Ідея місцевого самоврядування була на найвищому законодавчому рівні закріплена Конституцією України. Але факт існування в Україні 12 тис. суб'єктів місцевого самоврядування та 30 тис. адміністративно-територіальних одиниць за умови ратифікації у 1997 р. Верховною Радою України Європейської хартії про місцеве самоврядування послугували причиною прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»[5]. Цим Законом визначався політико-правовий статус органів місцевого самоврядування, в яких на той час працювало 53,2 тис. посадових осіб.

Прийняття Закону «Про місцеві державні адміністрації»[6], який законодавчо закріпив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, дало змогу остаточно розмежувати функції державного управління та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях.

Слід зазначити, що процес державотворення і втілення державної політики на різних рівнях управління постійно стикатися зі старими поглядами на роль і місце апарату в керуванні державою, спробами встановити його верховенство в суспільстві. Відсутність якісно підготовлених згідно з потребами сучасності кадрів для всіх гілок влади загострила проблему некомпетентності, популізму, поверховості й непослідовності в прийнятті рішень. Процес реформування економіки в умовах відсутності жорсткого державного контролю, що затягнувся, створював умови для зрощення державної бюрократії, представників бізнесу і кримінальних структур, поширення корупції.

Ці негативні явища значною мірою стали наслідком непослідовності дій законодавчої гілки влади, її популістських підходів до формування правової бази країни. Традиційно сильна виконавча влада та старі авторитарні підходи до її реалізації всупереч умовам демократичного правління значно посилили бюрократизм в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Зволікання з підготовкою і прийняттям Конституції також негативно вплинуло на темпи законотворчої роботи, особливо щодо формування правової бази для діяльності владних структур. Така ситуація вимагала рішучих змін.

Відчуваючи нагальну потребу в подальшому реформуванні системи управління країною та її адаптації до умов ринкової економіки, Президент прийняв рішення про створення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи[7] і 22 липня 1998 р. його Указом оприлюднено проект заходів щодо впровадження запропонованої комісією Концепції адміністративної реформи для його широкого обговорення[8]. Передусім питання стосувалося реформування структури органів влади і всієї системи державного управління. Концепцією передбачалося нове визначення завдань і функцій системи органів виконавчої влади починаючи з Кабінету Міністрів України як вищого органу цієї системи.

Відбулося певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона і сьогодні не набула остаточної стабільності та достатньої обґрунтованості. Так, у різні роки вона налічувала від 47 до 90 органів.

Численні спроби реорганізувати уряд не відбувалися в межах послідовної та структурованої програми дій. Вжиті заходи часто були недостатньо жорсткими, непослідовними та значно спотвореними через вплив зацікавлених осіб та схильність до корупції.

Зміни до Конституції, які внесли 2004 р. після так званої Помаранчевої революції, спричинили на конституційному рівні прецедент протистояння посад президента і прем'єр-міністра, коли і президент, і прем'єр-міністр одночасно керують усією системою виконавчої влади[9].

Спроба у 2006 р. вирішити цю проблему за допомогою нової редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів» не була цілком успішною. Попри його вузлове значення у правовому забезпеченні діяльності виконавчої влади, окремі його статті не відповідали чинній Конституції України.

Нові підходи до вироблення державної політики були закріплені у прийнятій у 2008 р. новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який визначив роль Кабінету Міністрів як провідника державної політики.

Сучасний розвиток України проходить під знаком, по-перше, циклічних змін, що впливають на Україну як складову частину світової економіки, і по-друге, структурної трансформації, що розпочалася в Україні після Помаранчевої революції. В країні замість старої формується нова соціально-економічна та політична система. Причому це здійснюється переважно ітеративним способом у конфліктній формі. Політичні сили різної спрямованості свідомо йдуть на загострення протистояння, розглядаючи це як один із ефективних методів боротьби за владу. Однак набута зрілість державності й суспільства, а також накопичений управлінський досвід дають підстави сподіватися, що деформації і негативні наслідки не сягнуть критичного рівня, як це мало місце на початку 2000-х років[10].

Було б безпідставно очікувати, що у суспільстві з недостатнім досвідом демократичних і прозорих державних установ та виборів можна швидко здійснити реформу державного управління[11]. Раптового «дива» не станеться, розбудова демократії – тривалий і складний шлях, яким пройшли розвинені країни, яким має пройти і Україна.

Утворення інституту державної служби. Після проголошення незалежності України перед її політичним керівництвом постало питання про долю українського чиновництва: чи воно буде існувати поза законом, без об'єднання у загальнодержавний штат державних управлінців, без правової регламентації прав, обов'язків, повноважень, відповідальності тощо, як це було за радянських часів, чи воно має перетворитися у професійний управлінський штат, діяльність якого буде унормована окремим законом.

Важливим кроком до розв'язання цієї дилеми було утворення за моделлю Національної школи управління Франції згідно з Указом Президента України Л.Кравчука від 4 березня 1992 р.[12] Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України (ІДУС), який очолили два співдиректори: громадянин Канади, українець за походженням, професор Б.Кравченко та громадянин України, професор В.Свінцицький.

Прийняттю такого рішення передував візит до Франції групи радників Президента України, які ознайомилися із системою навчання державних службовців та виступили з пропозицією про створення такої системи в Україні. Київська вища партійна школа, яка за радянських часів переймалася проблемами навчання партійних і радянських функціонерів, на той час вже була ліквідована, тому й постало питання про

утворення закладу, який буде здійснювати функцію навчання державних службовців. На утворений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, крім навчання, було покладено також завдання вивчення, узагальнення та впровадження світового досвіду в організацію роботи установ влади, забезпечення умов переходу управлінського апарату на професійну основу.

Підсумком візиту групи українських високопосадовців на чолі з міністром Кабінету Міністрів В.Пєхотою до Франції, під час якого члени делегації знайомилися з роботою вищих урядових структур, стала підготовлена доповідна записка до уряду України, основною темою якої було обґрунтування необхідності формування законодавчої бази для державної служби України. Усвідомлюючи потребу легітимізації діяльності українських управлінців, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 27 червня 1992 р. № 384-р[13] за підписом Першого віце-прем'єр-міністра К.Масика для розроблення проекту закону про державну службу в Україні утворив робочу групу на чолі з представником Кабінету Міністрів І.Харченком. До складу робочої групи було залучено три категорії учасників: відповідальні працівники Кабінету Міністрів України, керівники структурних підрозділів міністерств і науковці.

Перед робочою групою було поставлено надзвичайно складне завдання – до 15 серпня, тобто за три тижні, підготувати з необхідним обґрунтуванням проект закону і після погодження його з відповідними міністерствами подати на розгляд до Кабінету Міністрів України. На час роботи над законопроектом члени робочої групи були звільнені від виконання своїх безпосередніх посадових обов'язків за основним місцем роботи, а міністрові Кабінету Міністрів було дозволено залучати до виконання окремих робіт з підготовки законопроекту необхідних спеціалістів міністерств, відомств і наукових установ.

Як свідчив учасник робочої групи Б.Кравченко, над документом почали працювати «в умовах повної ізоляції на урядовій дачі без доступу до бібліотеки або інших джерел»[14]. Згодом робоча група перебазувалася до приміщень ІДУС, де на той час вже була зібрана гарна бібліотека, насамперед іноземних видань з питань державного будівництва. У ході роботи над законопроектом, за свідченням голови робочої групи І.Харченка, члени групи вивчили досвід багатьох країн світу: Канади, Франції, Німеччини, Великої Британії, Угорщини, Іспанії, Швеції. Крім дослідження нормативно-правової бази, робочій групі була надана можливість відвідати ці країни, де безпосередньо вивчити практику організації державної служби. Робоча група також консультувалась із закордонними фахівцями, зокрема з колишнім міністром юстиції Канади Марком Лаладом, професором Гарвардського університету Шерлі Уільямс, директором Міжнародного центру державного управління при Школі державного управління університету Південної Каліфорнії Дональдом А.Фулером та ін.[15]

Можливість порівняти різні підходи до організації державної служби та її правового регулювання дала змогу ефективно й оперативно обрати найприйнятнішу для умов України модель, у ролі якої була визначена континентальна модель з орієнтацією на досвід унітарних країн, у першу чергу Франції й Іспанії, системи державного управління яких дуже подібні до української.

Ще на стадії розроблення законопроекту до обговорення його змісту широко залучалися науковці, фахівці міністерств та відомств, народні депутати, представники

Федерації профспілок України, громадськості. Слід зазначити, що реакція на зміст законопроекту була досить неоднозначною. У першу чергу представниками галузевих міністерств порушувалося питання про віднесення тих чи інших категорій посад до посад державної служби, адже на той час процес приватизації тільки набирав обертів і значна кількість як представників галузевих міністерств, так і керівників державних підприємств стали перед дилемою: претендувати на набуття статусу державного службовця і призупинити процес приватизації та власну участь у цьому процесі чи відмовитися від статусу держслужбовця, оскільки в даній ситуації виникли певні правові неузгодженості та суперечності.

Окремим питанням розглядалася запропонована система управління державною службою, яка передбачала утворення Міністерства державної служби. Зокрема, тодішній міністр освіти України П.Таланчук стосовно пропозиції про утворення Міністерства державної служби, яке б опікувалося питаннями координації та регулювання кадрової роботи в органах влади, у своїх зауваженнях, надісланих до Кабінету Міністрів України (№ 1/10-132 від 14.04.93), висловився про недоцільність утворення такого органу центральної влади з огляду на можливе негативне ставлення до такого рішення громадськості і запропонував функції цього міністерства передати до структурного підрозділу Кабінету Міністрів. Активними опонентами законопроекту виступили профспілки, заперечуючи проти надання пільг державним службовцям, що передбачалося законодавчо закріпити, і наголошуючи на тому, що новий закон буде дублювати Кодекс законів про працю й таким чином створить правові суперечності та підстави для суспільного невдоволення.

Незважаючи на визначений Кабінетом Міністрів термін, перший законопроект був готовий лише на початку листопада. Його зміст було публічно розглянуто на семінарі в ІДУС за участі науковців, працівників різних органів державної влади, переважно тих, хто опікувався питаннями кадрової роботи, і журналістів. Після обговорення та опрацювання зауважень та пропозицій 5 квітня 1993 р. проект закону про державну службу надійшов до Кабінету Міністрів України, і питання про його розгляд було включено до порядку денного засідання уряду. Після проходження процедур доопрацювання, погодження та схвалення 12 червня 1993 р. Прем'єр-міністром Л.Кучмою проект закону про державну службу було направлено на розгляд до Верховної Ради України.

У ході обговорення законопроекту, який надійшов до Комісії з питань законодавства та законності Верховної Ради України, було проведено велику кількість консультацій, дискусій, зібрано пакет заперечень і зауважень. Законопроект було направлено також до місцевих органів влади, де він жваво обговорювався. Паралельно велися підрахунки ресурсних потреб для забезпечення його запровадження, адже висунуті пропозиції вимагали додаткових фінансових витрат з бюджету країни, що торкалися переважно питань заробітної плати державних службовців, пенсійного забезпечення та інших соціальних гарантій.

Попереду було обговорення в стінах Верховної Ради, внесення змін, доповнень, редагувань, але вже з того, як розроблявся, обговорювався і просувався законопроект про державну службу в Україні, можна зробити деякі попередні висновки.

По-перше, залучення до розроблення законопроекту як практиків, так і теоретиків державного управління дало змогу забезпечити при якісному правовому оформленні його практичну спрямованість, що підтвердила його дієвість протягом п'ятнадцяти років.

По-друге, надання можливості членам робочої групи ознайомитися з досвідом організації державної служби за кордоном дало змогу не тільки прискорити процес підготовки законопроекту такого масштабу, а й якісно вибрати модель, на якій він має будуватися.

По-третє, організація роботи над законопроектом передбачала систематичне обговорення його основних положень не тільки у складі робочої групи, а й із залученням зовнішнього середовища у вигляді представників різних зацікавлених сторін, громадськості, що сприяло його досить швидкому прийняттю.

Перше слухання законопроекту відбулося 10 листопада 1993 р. Законопроект представив міністр юстиції В.Онопенко, який означив не тільки основний зміст проекту, а й навів порівняння зі світовим досвідом законодавчого врегулювання діяльності посадових осіб, що виконують державні функції, окреслив ті заходи, що вже були здійснені в Україні на шляху до професіоналізації управлінського апарату.

Після цього відбулася широка дискусія, яка торкалася питань переважно фінансового забезпечення реалізації закону, заробітної плати державних службовців, їх соціального забезпечення, доцільності утворення центрального органу управління державною службою тощо.

Деякі пропозиції носили суто політичний характер. Наприклад, депутат Ф.Свідерський вніс пропозицію додати до законопроекту положення, згідно з яким колишні працівники держбезпеки СРСР не мали б права займати державні посади. Окремою темою порушувалося питання чисельності штатів державних службовців, які пропонувалося скоротити або щонайменше перерозподілити та впорядкувати (депутати О.Чернявський, М.Башкіров, В.Романюк та ін.)[16].

Слід ураховувати соціально-економічну ситуацію, що склалася на той час в Україні. Інфляція, криза в економіці, низький рівень заробітної плати, страйки шахтарів вимагали виваженого ставлення до бюджетних витрат. Саме в цих умовах порушувалося питання щодо збільшення бюджетних витрат, пов'язане із введенням в дію Закону України «Про державну службу». Проте переважна більшість виступаючих висловилася на підтримку законопроекту, і він був прийнятий у першому читанні.

У ході його обговорення було внесено значну кількість пропозицій щодо доповнення, зміни, уточнень окремих статей та положень (порівняльна таблиця до законопроекту містилася на 40 сторінках). Законопроект із внесеними змінами було представлено для розгляду у другому читанні.

Після тривалого обговорення та внесення низки пропозицій та змін постановою Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. № 3724-XII Закон України «Про державну службу» було введено в дію з дня опублікування, а частину четверту і п'яту ст. 33, частину першу ст. 34, ст. 35 та частини другу-п'яту ст. 37 – з 1 січня 1994 р., частину першу ст. 37 – з моменту прийняття законодавства України про соціальне страхування.

2. Становлення державної служби в Україні

Закон про державну службу, його зміст та основні положення. Як уже зазначалося, система державного управління та організація державного апарату дістались Україні у спадок від радянських часів і не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, яка слугуватиме людям. Переосмислення призначення держави та державної служби досить системно на той час було здійснено в Законі України «Про державну службу».

Зазначений Закон вміщує вісім розділів і 38 статей, а його зміст визначає загальні засади діяльності та статус державних службовців, котрі працюють у державних органах та їх апараті[17]. Зокрема, ст. 1 Закону дає визначення, 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 і мають відповідні службові повноваження».

Посада, за Законом, – це «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладене встановлене нормативними актами коло службових повноважень» (ст. 2), а посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

У ст. 3 Закону України «Про державну службу» вперше були сформульовані принципи державної служби, які визначаються Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців.

Обов'язки державних службовців визначаються ст. 10 Закону України «Про державну службу» і полягають насамперед у дотриманні Конституції України, підтримці конституційного ладу і законів України, а також сумлінному і творчому виконанні обов'язків, повазі до особистості громадян, дотриманні службової етики, збереженні службової таємниці та ін.

Визначені Законом (ст. 11) права державних службовців можна поділити на ті, що: забезпечують його правовий захист і розуміння ним посадового статусу; сприяють виконанню службових обов'язків; посилюють посадову активність державних службовців, реалізацію його конституційних прав, свобод і соціальних гарантій.

Щодо обмежень, які накладаються на державного службовця, то відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які мають судимість, визнані недієздатними та будуть підлеглі близьким родичам. Ст. 16 цього Закону також визначено, що державний службовець не може брати участь у страйках.

Ст. 7 встановлює, що органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, яке прогнозує і планує потребу державних органів та їх апарату в кадрах;

забезпечує разом з іншими державними органами реалізацію загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті; здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті; організує навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату; контролює дотримання визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

З метою закріплення принципу лояльності Законом (ст. 17) введено поняття «присяга державних службовців» та її зміст: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Система посад державних службовців (Розділ V Закону) побудована за ієрархічним принципом; в її основу покладено сім категорій посад. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий статус органу, який бере їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу.

Згідно з нормами Закону України «Про державну службу» державному службовцю присвоюється один із 15 рангів. Ранг службовцеві присвоюється відповідно до його посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, що відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України; другої категорії – Кабінетом Міністрів України; третьої – сьомої категорій – керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець. Із прийняттям на державну службу службовцеві присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. Передбачені випадки, коли за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцеві може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

Крім того, з виходом на пенсію державному службовцеві за сумлінну працю може бути присвоєно черговий ранг на ступінь вищий, ніж це передбачено відповідною категорією посад. Встановлено, що державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

Щодо матеріального та соціального забезпечення державних службовців, то Законом України «Про державну службу» (ст. 33), зокрема, встановлено, що оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти формуванню апарату державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їхню сумлінну та ініціативну працю. Умови оплати праці, посадові оклади державних службовців, розмір надбавок, доплат і матеріальної допомоги з цього часу централізовано визначаються Кабінетом Міністрів України.

Управління державною службою. Для функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою»[18] було утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (скорочено – Головдержслужба України, ГУДС). Першим Начальником Головдержслужби України у 1994 р. призначено Врублевського Віктора Васильовича, який до цього працював на посаді головного консультанта Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки. Після утворення Головдержслужби України її апарат активно долучився до формування нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування державних управлінців.

У 1995 р. Указом Президента України на посаду Начальника Головдержслужби України призначено Лелікова Геннадія Івановича, який до того працював першим заступником Начальника Головдержслужби України. За час перебування на посаді Г.Леліков, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Міжнародної кадрової академії, заслужений юрист України входив до складу низки дорадчих структур при центральних органах державної влади, що опікувалися питаннями розвитку державної служби та місцевого самоврядування. За часи його керівництва підготовлено і прийнято низку нормативно-правових актів щодо організаційно-правового становлення професійної державної служби в Україні, створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

До розвитку основних положень Закону України «Про державну службу» та нормативної бази щодо організації державної служби активно долучаються Президент України, Кабінет Міністрів та Головне управління державної служби. Виходять у світ укази Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р.[19], «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р.[20], «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р.[21]

Стосовно нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України, то варто згадати такі постанови: «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р.[22], «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р.[23], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р.[24], «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р.[25], «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р.[26], «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р.[27], «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р.[28], «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р.[29] та ін., які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України «Про державну службу».

Указом Президента України у 1999 р. Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів перейменовано на Головне управління державної служби України та набуло спеціального статусу, що посилило його вагу в системі кадрового забезпечення органів державної влади.

1 жовтня 2003 р. Указом Президента України Начальником Головного управління державної служби України призначений Тимофій Валентинович Мотренко. На час призначення Т.Мотренко, доктор філософських наук, професор, мав значний досвід роботи у сфері державного управління, зокрема, працював заступником міністра Кабінету Міністрів України, заступником Урядового секретаря (з 2001 р. – Державного секретаря) Кабінету Міністрів. Наявний досвід та державницьке мислення дали йому змогу по-новому побудувати роботу Головдержслужби України, спрямувати її насамперед на інституційне становлення і приведення законодавства про державну службу України у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

Для сприяння досягненню однакових стандартів державної служби як у центрі, так і в регіонах, у 2004 р. було утворено регіональну мережу підрозділів Головдержслужби. Одним із основних напрямів їх роботи є надання консультативно-методичної допомоги органам виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Завдяки налагодженню партнерських відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розробляються та реалізовуються цільові програми навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Зазначимо, що з 2009 р. постановою уряду визначено нові завдання та функції територіальних органів, зокрема, щодо участі у проведенні адміністративної реформи, координації підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участі у заходах з інформатизації системи держслужби та ін.

Хоча Головдержслужба відіграє провідну роль у розвитку української державної служби та управлінні, проте їй не завжди вистачає ефективних повноважень та компетенції, необхідних для гарантування єдиних управлінських стандартів державної служби в усіх органах влади, що відмічалося, зокрема, і міжнародними експертами[30].

У межах удосконалення адміністративної спроможності Головдержслужби та врегулювання адміністративних процедур неодноразово здійснювався перегляд її функціональних обов'язків, було сформовано перелік управлінських функцій кожного центрального органу виконавчої влади, типовий регламент роботи апарату центрального органу виконавчої влади, реалізовано низку заходів щодо реформування системи управління персоналом державної служби.

Важливу роль 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 у недержавному секторі, а головне – зміна стереотипних уявлень про державну службу як корумпований гальмівний механізм, поступове, але невпинне утвердження її як флагмана демократичного сталого розвитку.

Адаптація законодавства про державну службу до європейських стандартів. За роки існування державна служба у своєму розвитку пройшла такі основні етапи:

1) протягом 1994–1999 рр. створені засади для розбудови сучасної державної служби. Утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та ін.;

2) протягом 2000–2004 рр. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби. Змінено порядок ведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено атестацію державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб. Закладено підґрунтя для залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації державної служби;

3) з 2005 р. триває реалізація Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр., її адаптації до стандартів Європейського Союзу.

В основу такої періодизації покладено не лише часові межі підготовки й видання нормативно-правових документів, що регулюють правові відносини у сфері державної служби, а й реальні кроки щодо ресурсного забезпечення розвитку державної служби в Україні[31].

З проголошенням у 1998 р. необхідності проведення в Україні адміністративної реформи постало питання про потребу одночасного реформування й державної служби. Зокрема, Концепція адміністративної реформи передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування зі складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Головною ознакою діяльності державних службовців проголошено пріоритет прав та інтересів особи[32].

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 та підвищення особистої відповідальності, гласності в діяльності посадових осіб, правової захищеності і політичної нейтральності державних службовців, створення умов мотивації, стимулювання і заохочення державних посадових осіб.

З 2000 р. суттєво активізується процес удосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. У цьому сенсі варто згадати низку указів Президента України, передусім «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України»[33]. У затвердженому цим указом положенні про раду до основних завдань цього органу віднесено: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль

державних органів щодо підвищення її ефективності, низка важливих завдань щодо державного забезпечення кадрової політики тощо.

Важливе значення для професійного розвитку державної служби мав Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р.[34], в якому чітко визначено, що професійна підготовка державних службовців передбачає: здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі «державне управління»; навчання за програмами функціональної спеціалізації «державна служба» спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; навчання в аспірантурі та докторантурі.

Суттєві зміни передбачені Указом Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р.[35], згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність до світових стандартів.

За останні роки прийнято низку інших важливих нормативних актів, серед яких варто виокремити Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програму розвитку державної служби на 2005–2010 рр., ключовою ідеєю яких визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків.

Зокрема, у затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 Програмі розвитку державної служби на 2005–2010 роки[36] зазначалося, що державна служба є складовою державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти.

Програма розроблена відповідно до Конституції України, законодавства України, положень Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 роки», Указу Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» і має на меті визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Зусилля передбачається спрямувати на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні.

Однак наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним. Йдеться не лише про внесення низки базових змін у чинне законодавство, а й про прийняття нових законів, які б враховували всі недоліки попередніх і відповідали тим сучасним вимогам, які висуваються як до державної служби в цілому, так і до окремих категорій державних службовців.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основні напрями нормативно-правової діяльності: а) посилення правових гарантій, соціальної і 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.

Відмінність служби в органах місцевого самоврядування. З прийняттям у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» постало питання про долю посадових осіб місцевого самоврядування. До цього моменту вони прирівнювалися до державних службовців. У 2001 році Верховна Рада прийняла Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[37]. Розрив єдиного публічно-правового інституту державної служби є небезсумнівним і суперечить досвіду більшості демократичних країн.

Згідно зі згаданим Законом, служба в органах місцевого самоврядування є професійною, на постійній основі діяльністю громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратах, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів.

Посада в органах місцевого самоврядування – це передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Згідно зі ст. 3 цього закону, посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голови районів, районних у містах та обласних рад, інших виборних посад та осіб, які призначаються) визначається Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 12, 42, 47, 50, 51, 54, 55, 56), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 5, 7, 10, 12, 15, 18, 20), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та ін.

Сформулюємо основні відмінності між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, як це визначено чинним законодавством.

Закон «Про державну службу» визначає професіоналізм як один із головних принципів державної служби. На жаль, ця вимога не є сьогодні ключовою при зайнятті посад державної служби та просуванні по службі, тому не можна цілком стверджувати, що Закон захищає державного службовця від волюнтаризму керівника. Однак певні

гарантії постійної роботи державного службовця Закон забезпечує, що у цілому відповідає досвіду розвинених країн світу і є прогресивною нормою законодавства.

У той же час члени виконкому, персональний склад якого відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» повинен затверджуватися радою на період між виборами, не можуть підпадати під дію Закону України «Про державну службу», оскільки вони фактично є тимчасовими працівниками і можуть бути змінені після чергових виборів. Відсутні гарантії довгострокової роботи і у працівників виконавчих органів місцевого самоврядування, оскільки їх структура та чисельний склад також мають затверджуватися радою після її обрання, тобто її новим складом.

Отже, якщо для державних службовців держава надає певні, хоч і недостатні гарантії незалежності і постійності роботи відповідно до їх фахової підготовки, особистих здібностей та досвіду роботи, то всі посадові особи місцевого самоврядування виявляються прямо або опосередковано залежними від волі та оцінки виборців, перебуваючи під пресом змін, що можуть відбутися після виборів. З позиції демократизації управління та орієнтації його на необхідність підтримувати постійний зв'язок з громадою це є нормальним. Але в умовах перехідного періоду ці особи у зв'язку із залежністю від результатів виборів можуть стати заручниками політичних спекуляцій як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні. Тимчасовий характер роботи загострює питання майбутнього соціально-економічного стану цієї категорії працівників.

Ще одна проблема криється у співвідношенні власних та делегованих повноважень. Найбільш гостро це питання постає в ситуаціях, що стосуються виконання делегованих повноважень в умовах обмежених фінансових ресурсів. Наприклад, в умовах фінансово-економічної кризи забезпечення державних гарантій з соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури за відсутності державного фінансування службовцями органів місцевого самоврядування, в тому числі і головами міст, сіл, селищ, є досить часто проблематичним. За відсутності або недостатності державних коштів до відповідальних осіб органів місцевого самоврядування може бути пред'явлена значна кількість претензій з боку мешканців громади, зокрема і повна недовіра. З цієї позиції становище посадових осіб місцевого самоврядування є набагато вразливішим, ніж у працівників органів державної влади.

Тому вивчення статусу посадових осіб місцевого самоврядування викриває низку правових проблем, які потребують визначення. У розвитку рамкових умов діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування постає потреба у прийнятті додаткових законодавчих актів, які б поставили край суперечкам навколо статусу працівників самоврядних структур.

3. Ключові характеристики державної служби сьогодення

Розбудова інституційної спроможності. Подальший розвиток державного управління та державної служби вимагає наявності не лише відповідного законодавства, а й досконалої інституційної бази, трансформації командно-адміністративної владної вертикалі до демократичних зразків урядування. Адже важ-

ливим є не лише прийняття якісних законів, а й їх результативне впровадження, що передбачає достатню інституційну спроможність для цього.

Інституційна спроможність органу виконавчої влади поєднує виконувану ним функцію, відповідну структуру органу, чіткі стандарти та процедури діяльності, а також уміння та навички персоналу, необхідні для результативного і ефективного виконання цієї функції органу виконавчої влади.

Для розв'язання низки проблем в адміністративній культурі, які нині існують в апараті більшості органів державної влади, з недержавного сектора запозичено технологію впровадження у діяльність органу системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000.

Першими серед органів влади ще з 2003 р. почали запроваджувати систему ISO органи місцевого самоврядування, маючи безпосередній контакт із громадянами. Пілотний проект із побудови системи управління якістю в Головдержслужбі у 2005 р. став основою для запровадження подібних систем у всіх органах виконавчої влади – своєрідного «фундаменту» для удосконалення системи управління за світовими зразками. Адже засадничою ідеєю побудови системи управління якістю є зміна принципів діяльності – орієнтація не на виконання нормативних вимог, а на досягнення якнайкращих результатів для інтересів громадян і суспільства загалом, за необхідності аж до зміни законодавчого регулювання.

Реформування державних інституцій, створення нової інституційної спроможності здійснюється також через інструменти інституціональної розбудови – Twinning, TAIEX, SIGMA. Зазначимо, що понад 80% зовнішньої фінансової допомоги, яку ЄС надавав країнам – кандидатам до вступу до ЄС для підтримки інституційних реформ, реалізовувалася через Twinning.

Тривала робота над залученням цих інструментів до розбудови державного сектора України, що розпочалася ще 2001 р., дала змогу з 2005–2006 рр. залучити інструменти Twinning та TAIEX, а також програму SIGMA – з 2003 р. для проведення оцінювання державного сектора, а з 2008 р. – на постійній основі.

Активне використання нашою державою цих ресурсів, вивчення найкращих європейських практик шляхом отримання фахової експертизи, залучення цільових інтелектуальних ресурсів, налагодження відносин з європейськими державними службовцями допомагає віднайти відповіді на нагальні практичні питання економічного розвитку та інтеграції України до ЄС. Однак перевага цих інструментів не лише в розбудові інституцій, а також у ознайомленні державних службовців України з практикою роботи у провідних країнах Європи. Зазначимо, що Україна неодноразово визнавалася одним із лідерів впровадження інструментів Twinning та TAIEX серед країн Європейської політики сусідства.

В умовах невідповідності наявного потенціалу потребам щодо розроблення та проведення реформи у квітні 2004 р. урядом України була підтримана пропозиція щодо утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головдержслужбі України як потужного експертно-аналітичного осередку для проведення реформи державної служби. Центр стає школою для нової генерації державних службовців, здатних вільно розмовляти та розуміти колег з інших країн і разом із тим ефективно використовувати традиційні механізми державного сектора для досягнен-

ня мети реформи державної служби. За участі Центру з'являється низка стратегічних документів, які заклали правову основу подальшого проведення реформи державної служби та державного управління.

З метою покращення іміджу державної служби, ознайомлення з історією, сьогоденням, новими ініціативами та перспективами розвитку державної служби в Україні, а також європейськими цінностями та кращими практиками провідних демократичних країн щорічно видається та поширюється низка інформаційно-аналітичних матеріалів, зокрема бюлетень «Бюрократ», видання серії «Бібліотека молодого державного службовця», переклади тематичних випусків Організації економічного співробітництва та розвитку та інші публікації, що вже здобули широке визнання серед державних службовців та науковців.

Улітку 2008 р. Кабінет Міністрів України, враховуючи результати роботи Центру, розширив повноваження та більш чітко спрямував його діяльність на євроінтеграцію України, відобразивши це як у нових завданнях, так і в назві Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Ключове завдання – довести до фазового рівня ті інструменти, методики та механізми, які залучаються для реформування державної служби, налагодження і підтримання тісного зв'язку з колегами із розвинених країн.

Сьогодення відзначається подальшим пошуком моделі власного державного устрою, побудови структури органів державного управління і самоврядування, визначення конституційних засад державної політики, відпрацювання шляхів досягнення визначеної Конституцією мети – створення суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

За європейськими стандартами, основним інструментом щодо упорядкування структур і функцій держави є функціональне обстеження. Воно дає основу: визначає, що і для чого робиться, сприяє вилученню непотрібних функцій та усуненню дублювань між різними органами влади, тобто допомагає подивитися на систему загалом.

Для здійснення цього процесу в Україні протягом 2006–2008 рр. розроблено відповідну нормативно-правову базу та проведено низку функціональних обстежень. Проаналізоване чинне законодавство України дало змогу сформувати реєстр державних функцій, на основі якого наразі розробляються пропозиції щодо упорядкування системи та структури центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також вирішуються окремі секторні питання – зокрема, упорядкування надання державних і соціальних послуг. Водночас не можна забувати, що скорочення чисельності працівників апарату або витрат на його утримання не є обов'язковою ознакою реформування, а тим паче – оптимізації апарату.

Час, що минув після прийняття згаданої раніше Концепції адміністративної реформи, переконує про необхідність розроблення нового програмно-концептуального забезпечення для проведення адміністративної реформи, переосмислення та доопрацювання її окремих напрямів[38].

Робоча група під головуванням міністра економіки працює сьогодні над розробленням такого документа – Концепції реформування публічної адміністрації. Його наріжним каменем є забезпечення надання якісних публічних послуг громадянам на рівні європейських стандартів.

У Концепції чітко визначені принципи організації та діяльності органів публічної адміністрації, зокрема: верховенство права і законність, відкритість, неупередженість, пропорційність, ефективність, підзвітність і відповідальність.

Свою оцінку проекту Концепції дали експерти програми SIGMA, які загалом високого оцінили підготовлений проект і зауважили, що першочерговим завданням є досягнення широкого консенсусу щодо основних напрямів реформи державного управління та державної служби та шляхів її втілення.

Розвиток персоналу державної служби. Адаптація до європейських норм неможлива без суспільного усвідомлення необхідності змін, подолання внутрішнього спротиву до узвичаєного укладу і копіткої роботи за новими, аж ніяк не простішими стандартами. Насамперед такі зміни повинні відбутися у свідомості державних службовців, у їх стилі та методах роботи, симбіозі двох ключових успіху – доброчесності та професіоналізму.

Одним із перших кроків на шляху створення державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців став Указ Президента України від 30 травня 1995 р.[39]. Згідно з цим документом, як провідний навчальний заклад цієї системи було засновано Українську академію державного управління при Президентові України з її філіалами у містах Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові. Ректором академії призначено доктора педагогічних наук, професора В.Лугового. В інших областях утворено центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ та організацій, на які покладалися функції підвищення кваліфікації працівників органів влади. У тому ж році Указом Президента затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби. Загалом низка прийнятих протягом 1994–2000 рр. нормативно-правових документів заклала основи державної кадрової політики. Значна робота над формуванням нормативно-правової бази для практичної реалізації державної кадрової політики, насамперед щодо підготовки проектів документів, була проведена Головдержслужбою України.

Після заснування Української (з 2003 р. – Національної) академії державного управління при Президентові України (скорочено – НАДУ) її співробітники активно долучилися до процесу розбудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Протягом 1995–1996 рр. ця система була адаптована до вимог Міністерства освіти і науки України, так що після закінчення магістерської програми за спеціальністю «державне управління» її випускники стали отримувати диплом про другу фахову вищу освіту. Відкрилися заочна, вечірня, заочно-дистанційна форми навчання.

Значний внесок у розвиток освіти державних службовців було зроблено керівництвом академії: ректором В.Луговим, проректорами О.Воронько, В.Кашубою, В.Князєвим, Б.Кравченком, В.Куценком, Н.Нижник, В.Ребкало, директорами Інституту підвищення кваліфікації кадрів П.Назимком, І.Розпутенко, директорами філіалів (з 2004 р. – регіональних інститутів) Г.Мостовим, С.Серьогіним, А.Чемерисом, О.Якубовським. Інтенсивно вивчається закордонний досвід діяльності аналогічних навчальних закладів, налагоджуються творчі зв'язки з установами Великої Британії, Франції, Канади, Німеччини, Польщі, Росії, США та інших країн.

За ініціативи НАДУ в 1996 р. створюється окремий напрям наукового пошуку – галузь «державне управління», у межах якої у 2002 р. була відкрита спеціальність «державна служба». Створюється мережа спеціалізованих вчених рад по захисту дисертацій у галузі державного управління, формуються наукові школи.

У структурі НАДУ утворюється науково-дослідний інститут з проблем державного управління та місцевого самоврядування, де проводяться як фундаментальні, так і прикладні дослідження у галузі державного управління. Важливу роль у формуванні наукового напряму відіграли проректор з наукової роботи НАДУ, доктор філософських наук, професор В.Князєв, голови експертної ради з державного управління ВАК України В.Бондаренко та Т.Мотренко, такі відомі українські науковці в галузі державної служби, як В.Авер'янов, В.Бакуменко, Ю.Битяк, Н.Гончарук, С.Дубенко, Н.Нижник, О.Петришин, М.Рудакевич, В.Князєв, І.Коліушко, А.Колодій, Г.Леліков, В.Луговий, Н.Липовська, М.Павленчик, О.Оболенський, Т.Пахомова, В.Олуйко, С.Серьогін, А.Сіцинський, Ю.Сурмін, С.Хаджирадєва, В.Цвєтков і багато інших, чий вклад у теорію державної служби сприяв її швидкому практичному становленню.

Але, на жаль, превалююча частка витрат державного бюджету спрямована на університетську підготовку, а не на підвищення кваліфікації. Натомість у розвинених країнах перевага віддається підвищенню кваліфікації, короткостроковим курсам і тренінгам, тобто навчання зосереджується на практичних аспектах.

Порівняно з практикою ЄС українським чиновникам не вистачає практичних умінь аналізувати проблеми та їх причини, можливі наслідки та перешкоди на шляху реалізації різних варіантів розв'язання проблеми, враховувати необхідні та наявні реальні ресурси.

Розуміючи потребу у вдосконаленні механізмів вироблення й аналізу напрямів державної політики, за підтримки Канади протягом 1999–2003 рр. була реалізована ініціатива Богдана Кравченка, на той час проректора НАДУ, щодо проекту «Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики». За мету ставилося створювати потенціал українського уряду з розроблення, поширення та впровадження напрямів державної політики на підтримку адміністративної реформи.

Проект істотно вплинув на державне управління в Україні як на навчальну дисципліну, сферу наукової та практичної діяльності, було перекладено й видано найвідоміші в світі праці з аналізу державної політики, підготовлено перші українські видання, розроблено програми навчальних курсів.

Важливі результати цього проекту сприяли реалізації впродовж наступних років низки подібних проектів щодо діяльності груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади, підтриманих урядом України. Близько 130 державних службовців вищої та середньої керівних ланок здобули знання з питань аналізу державної політики та демократичних процедур підготовки і ухвалення рішень, а коло залучених до роботи над стратегічними документами осіб набагато ширше. Мабуть, чи не найважливішим здобутком проектів є формування когорти державних службовців, що діють у новий спосіб і надихають до цього інших.

Іншим інструментом для виявлення і поширення кращих практик роботи – як окремих особистостей, так і інституцій – є започаткування Всеукраїнських конкурсів «Кращий державний службовець» та «Приязна адміністрація». Попри певне відлун-

ня радянських змагальних традицій і через це штрихи неприйняття такої ініціативи, важко заперечувати роль цих конкурсів у підвищенні іміджу державної служби. Сьогодні соціальний статус державного службовця в Україні знижений саме через те, що усіх підганяють під один негативний стандарт попри наявні позитивні зрушення. Державна служба має чим пишатися, має гідні для наслідування приклади – і про них варто заявляти привселюдно. Важливо це і з огляду на те, що вихована на сучасних взірцях молодь завтра прийде керувати, і саме від сьогодення залежить, ким і чим вони стануть.

З метою сприяння становленню і розвитку вищого корпусу державної служби у жовтні 2008 р. було утворено Школу вищого корпусу державної служби.

«Ідея створення Школи вищого корпусу державної служби зародилася під час роботи над проектом Закону України "Про державну службу" (нова редакція). Працюючи з нашими міжнародними колегами і вивчаючи європейський досвід функціонування інституту державної служби, ми досліджували підходи, які використовуються для підготовки еліти державного управління. Україна потребує формування спільноти професійних управлінців з новим мисленням, які б стимулювали системні зміни у державному управлінні», – розповідає Начальник Головдержслужби Т.Мотренко.

Унікальність цієї державної установи полягає в тому, що вона не є навчальним закладом у класичному розумінні. Основними її завданнями є організація та проведення тренінгів як більш ефективного навчального методу, що спрямований на забезпечення набуття слухачами нових умінь і навичок для застосування їх у практичній роботі. До комплексу напрямів роботи Школи належить також реалізація Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 рр., забезпечення потреби органів державної влади й органів місцевого самоврядування в спеціалістах, здатних компетентно і відповідально на державному, регіональному і місцевому рівнях виконувати завдання щодо реалізації стратегії інтеграції України до ЄС і НАТО.

Задля обміну досвідом Школа вищого корпусу державної служби співпрацює з аналогічними установами, які функціонують у країнах – членах ЄС.

Триває робота над удосконаленням системи управління персоналом на державній службі. Наріжним каменем змін є усвідомлення ключової ролі кадрів у діяльності будь-якої організації, запозичення успішних практик стратегічного розвитку персоналу з недержавного сектора.

Експертами програми SIGMA представлені рекомендації стосовно розвитку управління людськими ресурсами[40], які констатують:

«Існування сучасної конституційної державної служби в країнах демократії є можливим за певних умов:

- відокремлення державної сфери від приватної;
- відокремлення політики від управління;
- розвиток персональної підзвітності та відповідальності державних службовців шляхом подолання колишньої практики колегіального прийняття рішень. Для цього необхідні освічені та досвідчені державні управлінці;

– достатній захист місця роботи, стабільність і рівень оплат праці, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
– добір на державну службу та просування по службі на основі здобутків і заслуг.

Великою мірою зазначені умови впливають на визначення сутності та формування цінностей сучасної професійної державної служби».

Дорожньою картою для реформування управління людськими ресурсами на державній службі в Україні є Стратегічна рамка щодо системи управління персоналом, розроблена Головдержслужбою України у рамках українсько-канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі».

На розвиток положень стратегічної рамки розробляється концепція удосконалення системи управління персоналом на державній службі – програмний документ, який стане основою подальших дій у цій сфері. Концепція доповнює та розвиває положення Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000.

Ця робота проводиться із залученням широкого кола зацікавлених сторін, у першу чергу – членів Ради керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади – інструменту, утвореного за канадським аналогом – Ради з питань людських ресурсів Канади.

Ідея заснування такого органу зародилася після візиту української делегації на чолі з Президентом України до Канади на початку 2008 р., де подібна установа діє багато років і відіграє провідну роль у плануванні людських ресурсів, розбудові спроможності фахівців з управління персоналом, а також постійному вдосконаленні процесів управління персоналом. Адже саме від державних службовців, від їх випереджувальних та динамічних дій чималою мірою залежить належне реагування країни на сучасні виклики.

Державна служба в цифрах. Станом на 1 січня 2009 р. у системі органів державної влади на посадах державної служби працювало 290 765 державних службовців, на службі в органах місцевого самоврядування – 100 582 посадових осіб[41].

За даними Головдержслужби України, в останні роки відбувається зростання кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (табл. 25.1).

Попри загальну тенденцію наближення інституційних основ державної служби і державного управління в цілому до загальносвітових норм, до цього часу залишається відкритою низка питань, що потребують врегулювання як на законодавчому, так і на виконавчому рівні державної влади.

Низьким залишається в Україні співвідношення загальної чисельності державних службовців до кількості населення, яка становить близько 0,7%, при тому що в такій соціально орієнтованій європейській країні, як Швеція, цей показник наближається до 10, Франції – 5, Німеччини – 3. Така ситуація свідчить про недостатній рівень керованості в країні, зокрема в процесі реалізації державних соціальних програм.

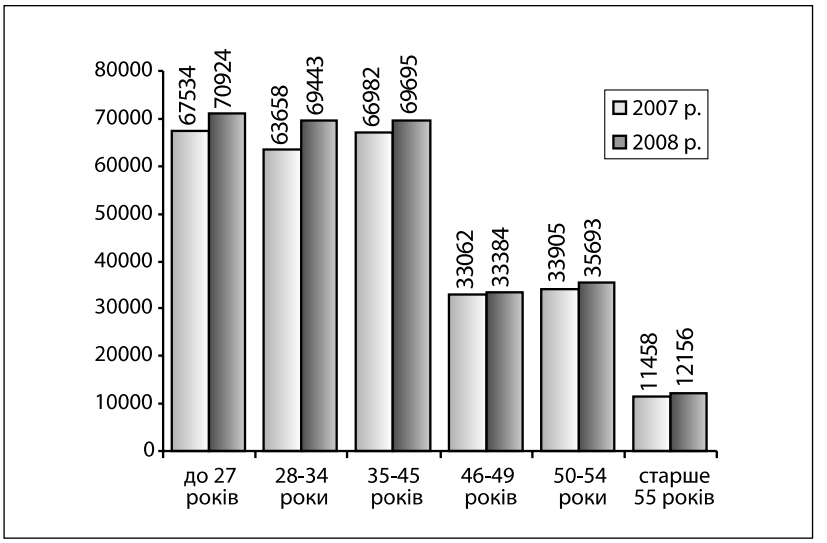
Аналізуючи віковий склад державних службовців, можна констатувати поповнення складу державних службовців молодими людьми за умов збереження досвід-

Таблиця 25.1. **Динаміка чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

Роки	Чисельність	
	державних службовців	посадових осіб місцевого самоврядування
1998	183 224	59 416
1999	187 379	65 605
2000	192 409	67 468
2001	208 992	67 660
2002	226 985	77 442
2003	240 528	85 432
2004	251 471	89 588
2005	257 112	91 925
2006	265 703	95 436
2007	276 559	98 948
2008	290 765	100 582

ченої старшої частини. За останні роки в Україні частка державних службовців віком до 27 років є стабільною і становить близько 25%, що слугує вагомим показником (діаг. 25.1).

Діаграма 25.1. **Розподіл державних службовців за віком, осіб**



Мережа закладів системи професійного навчання державних службовців сьогодні включає:

– Національну академію державного управління при Президентові України, її 4 регіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

– 16 вищих навчальних закладів, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями «державне управління» та «державна служба»;

– 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; 35 галузевих навчальних закладів вищої і післядипломної освіти, ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців.

Зокрема, за 2008 р. підготовлено 3512 магістрів державної служби, 5024 магістрів державного управління, підвищено кваліфікацію 197 844 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування[42].

Незважаючи на те що державна служба в Україні є однією з найбільш високоосвічених у світі (понад 80% державних службовців мають повну вищу освіту), вона не є професійною у сучасному європейському розумінні. Про це свідчать як висока плинність кадрів (табл. 25.2), що становить понад 13% на рік (тобто щороку кожен сьомий державний службовець полишає роботу), так і спосіб призначення на посаду – на жаль, конкурс не є єдиною підставою для прийняття на посаду.

Таблиця 25.2. **Плинність кадрів державних службовців (загальна)**

Роки	Чисельність державних службовців				
	усього осіб	прийнято		вибуло	
		осіб	у % до загальної чисельності	осіб	у % до загальної чисельності
2004	251 471	50 652	20,11	39 560	15,73
2005	257 112	56 531	21,99	48 622	18,91
2006	265 703	52 074	19,60	40 002	15,06
2007	276 599	62 164	22,47	42 346	15,31
2008	290 765	53 106	18,26	39 726	13,66

Висока плинність управлінських кадрів спричиняє те, що більш-менш досвідчену людину змінює той, хто взагалі лише частково поінформований про справи управління містом або територією, має теоретичне уявлення про розв'язання проблем, але на практиці не владнав жодної справи.

Співвідношення чисельності чоловіків і жінок серед державних службовців загалом по Україні становить приблизно 1:3 і зберігається на такому рівні протягом останніх років (табл. 25.3). Хоча спостерігається тенденція до збільшення темпів приросту кількості жінок-керівників, кількість жінок на нижчих посадах надмірна, майже 80%, при тому, що загальна кількість жінок у системі держслужби 64%. Тому питання гендерної рівності сьогодні серед пріоритетів.

Таблиця 25.3. **Розподіл державних службовців за статтю та показники плинності кадрів державної служби станом на 01.01.09**

Державні службовці	Загальна чисельність державних службовців	Плинність кадрів державної служби		Чисельність державних службовців			
				чоловіків		жінок	
		вибуло, осіб	плинність, %	осіб	у % до загальної чисельності	осіб	у % до загальної чисельності
Всього по Україні	290765	39726	13,7	71565	24,6	219200	75,4
Керівники	75443	8805	11,7	27160	36,0	48283	64,0

Серед основних призначень бюджетних видатків на розвиток державної служби: фундаментальні та прикладні наукові розробки у сфері державної служби та забезпечення її нормативно-правового регулювання, навчання державних службовців, удосконалення адміністративних процедур у сфері державної служби, у тому числі впровадження системи управління якістю, формування корпоративної управлінської культури на державній службі та етичних норм поведінки державних службовців та низка інших проектів.

4. Реформа державної служби та наближення до європейських стандартів

«Дерево проблем» та основні напрями реформування. Сьогодні є розуміння того, що неможливо створити професійну, політично нейтральну та авторитетну державну службу через розв'язання точкових завдань. Нагальною є комплексна реформа інституту державної служби, насамперед удосконалення законодавства про державну службу на основі європейських принципів.

По суті, українські вчені та політичні оглядачі вже давно знаються на вимогах щодо державної служби в умовах демократії, а також добре обізнані з прогалинами між цими вимогами та ситуацією в країні[43].

У 2003 р. за підтримки Світового банку та Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку було проведено оцінювання системи державної служби за базовими показниками OECD/SIGMA, які використовувалися для щорічного оцінювання державної служби у країнах – кандидатах на вступ до Європейського Союзу.

Основними проблемними питаннями, за результатами оцінювання, визначено питання стабільності і професіоналізму та політичної неупередженості. На основі проведеного оцінювання було сформовано перелік проблем, який станом на початок 2004 р. мав такий вигляд[44]:

1. Основна системна проблема – правове регулювання відносин у сфері державної служби.

У державному управлінні немає чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій. Це породжує такі наслідки, як плинність кадрів, залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, насамперед керівного складу, непослідовність та непередбачуваність у прийнятті управлінських рішень, а також завантаженість політиків дрібними адміністративними питаннями.

Крім того, не визначені межі сфери регулювання законодавства про державну службу, зокрема, дія Закону України «Про державну службу» поширюється на персонал, який виконує допоміжні та обслуговуючі функції в органах державної влади. Деякі ж положення Закону фактично поширюються на осіб, що не мають статусу державних службовців (журналісти, науковці, судові експерти, державні нотаріуси), відсутні критерії віднесення посад до тієї чи іншої категорії. крім того, служба у певних органах державної влади (дипломатична, податкова, митна, прикордонна, служба в органах внутрішніх справ і штабах військових формувань) лише частково підпадає під дію Закону, її діяльність регулюється спеціальними законами.

У чинному Законі не визначено, зокрема, такі ключові функції державних службовців, як надання рекомендацій щодо вироблення державної політики та забезпечення її реалізації, а також надання послуг фізичним і юридичним особам.

Наголошується експертами на відсутності чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців, що спричиняє значні труднощі для фізичних та юридичних осіб, великий ризик дій державних службовців «на власний розсуд» і прояви корупції, невизначеність переліку дисциплінарних порушень, порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень та їх досудового оскарження.

2. Друга системна проблема – низька інституційна спроможність державної служби, яка викликана неповною відповідністю структур органів державної влади тим функціям, які вони покликані виконувати, відсутністю чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, браком знань та вмінь з аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами, а також відсутністю системи безперервного навчання, у тому числі на робочому місці, насамперед з питань управління процесом вироблення та реалізації державної політики.

3. Третя група проблем пов'язана з низькою ефективністю управління персоналом у системі державної служби, а саме стосовно:

а) системи оплати праці державних службовців не є мотивуючим чинником – низька частка посадового окладу в структурі заробітної плати спричиняє непрозорість в оплаті праці та залежність від суб'єктивних чинників, система оплати праці не достатньо пов'язана з результатами роботи. Крім того, значні міжвідомчі та територіальні розбіжності в рівнях оплати праці зумовлюють плинність кадрів в окремих органах влади та регіонах і створюють дисбаланс високопрофесійних кадрів у них, а чинна система нарахувань за вислугу років перешкоджає залученню молоді і надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку;

б) системи управління державною службою (на початок 2004 р.) – організаційно-правовий статус центрального органу виконавчої влади з питань державної служби – Головдержслужби – не сприяв створенню ефективної системи функціонального

управління державною службою, відсутньою була інфраструктура для забезпечення управління державною службою на місцях;

в) системи планування та оцінювання результатів діяльності – відсутня система планування, яка б передбачала конкретні показники результативності та ефективності діяльності, що спричиняє зниження ефективності системи щорічної оцінки державних службовців, вона не пов'язана з визначенням потреб у навчанні та професійному розвитку державних службовців, а також із засобами стимулювання;

г) системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів – призначення на посади державних службовців вищих категорій відбувається непрозоро і надміру залежить від політичних та суб'єктивних чинників, відсутні чітко сформульовані кваліфікаційні вимоги до посад державних службовців (профілі компетенцій), немає незалежних комісій та/або центрів оцінки для добору кандидатів на посади державних службовців, а також відсутній жорсткий зв'язок між результатами навчання та просуванням по службі;

д) європейської інтеграції – відсутня наскрізна система управління процесом європейської інтеграції, не вистачає спеціально підготовлених фахівців, відсутні орієнтаційні навчальні програми з питань процесу європейської інтеграції.

Як зазначено раніше, низка кроків на розв'язання цих проблем дала змогу певною мірою удосконалити якість державного управління та державної служби, однак процес реформування лише розпочато. Це підтвердили подальші оцінювання системи урядування України експертами програми SIGMA за базовими показниками OECD/SIGMA, проведені у 2006 та 2007 рр.[45]

Розвиток і вдосконалення інституту державної служби в контексті загальних змін у системі державного управління тісно пов'язані із запровадженням в життя низки фундаментальних принципів організації та діяльності державної служби.

Загалом ці принципи можуть бути описані поняттям нової ідеології державної служби. Її специфіка полягає у тому, що суттєво змінюються вихідні умови діяльності державних службовців, коли разом із підвищенням рівня свободи їх дій, спрямованих на служіння громадянам, значно зростає і їх відповідальність. У цьому сенсі, з'являються нові інститути апеляційного оскарження дій державних службовців, а громадяни та їх об'єднання отримують можливість контролювати якість, оперативність, професійність та повноту надання управлінських та інших послуг, які входять до кола обов'язків тих чи інших державних службовців чи органів державної влади, в яких вони займають посади.

Сучасна українська дійсність характеризується тим, що висуває систему нових вимог до професіоналізму, відповідальності та доброчесності державних службовців.

Основоположні принципи сучасної державної служби. Однією з ключових проблем сучасної державної служби є відсутність механізмів забезпечення тих принципів, які покладені в основу правового забезпечення діяльності цього інституту влади. Щоб визначити відповідність законодавства про державну службу обраному курсу до європейських стандартів, слід порівняти ті принципи, що сповідуються в Європі з принципами, які відповідають нормам українського законодавства.

Першим принципом, що, безумовно, лежить в основі організації і діяльності сучасних демократичних систем державної служби, є принцип професіоналізму. Тому цілком обґрунтованою є теза, що сьогодні немає фактично жодного питання організації та функціонування державної служби, яке б не було пов'язано з професіоналізмом державних службовців[46]. До речі, роль одного з основних принципів державної служби, на жаль, поки що не ключового, принципу професіоналізму закріплено в ст. 3 Закону України «Про державну службу». А в ч. 2 ст. 29 цього ж Закону міститься норма щодо постійного підвищення державними службовцями рівня їхнього професіоналізму та кваліфікації.

Основою демократичного врядування у розвинених країнах світу є розмежування політичної діяльності та професійної державної служби.

Зокрема, досліджуючи діяльність виконавчої гілки державної влади В.Авер'янов звертає увагу на необхідність чіткого розмежування функцій між «політикою» та «управлінням», що забезпечить, з одного боку, пріоритет політики, а з іншого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управління[47]. Така модель відповідає класичному принципу, сформульованому ще М.Вебером і В.Вільсоном, щодо розмежування політики і адміністрування. Це пов'язано з тим, що призначення на політичні посади, як і звільнення з них, доволі часто відбувається з огляду насамперед на політичні міркування, а не на кваліфікаційні якості.

Одним із кроків у цьому напрямі була спроба запровадження в Україні інституту державних секретарів. Мається на увазі Указ Президента України від 29 травня 2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»[48]. Зокрема, указом встановлено, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств організовується відповідно Державним секретарем Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств. Сьогодні функціонування цього інституту скасовано.

Однак варто відмітити, що ліквідація інституту державних секретарів пов'язана не стільки з відмовою від самої ідеї розмежування політичної та управлінської діяльності, скільки з відмовою від тієї специфічної ситуації, що склалася. Фактично відбулося не розмежування, а поєднання політичних і адміністративних функцій, але не в руках міністрів (як це має місце сьогодні), а в руках державних секретарів.

Так, державні секретарі виконували непритаманні політичні функції: виконували обов'язки міністра у разі його тимчасової відсутності, представляли міністерство у Верховній Раді, брали участь у засіданнях Кабінету Міністрів та урядових комітетів замість міністрів тощо. Також був порушений баланс повноважень між міністрами та державними секретарями на користь останніх.

Зазначимо, що Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні[49] передбачено запровадження в апараті Кабінету Міністрів і міністерствах посад державних секретарів як вищих адміністративних посад у цих органах зі збереженням посад заступників міністрів як політичних посад.

Торкаючись ідеї чіткого розподілу на такі дві категорії, як «державні службовці» та «політичні діячі», варто згадати, що вона знайшла своє відображення і в інших нормативно-правових актах. Так, скажімо, Указ Президента України «Про деякі питан-

ня впорядкування статусу державних службовців» від 11 червня 2001 р.[50] був спрямований на впорядкування статусу, у тому числі умов матеріального та соціально-побутового забезпечення працівників органів державної влади та усунення диспропорцій і перекосів в оплаті праці державних службовців.

Додамо також, що розмежування політичних і адміністративних посад існує в системі органів виконавчої влади усіх без винятку країн – членів Європейського Союзу.

Наступним наріжним принципом ідеології організації і функціонування державної служби в умовах демократії є принцип прозорості. На жаль, протягом тривалого часу йому не просто не приділялася достатня увага – він взагалі заперечувався, оскільки як держава в цілому, так і діяльність окремих органів державної влади та установ була оточена ореолом таємничості й секретності.

Певна річ, що у демократичному суспільстві діяльність державної служби повинна бути не тільки публічною, а й відкритою для різноманітних форм контролю з боку громадян. Тобто громадяни повинні знати, яким чином функціонує державна служба, які рішення і на яких підставах приймаються окремими державними службовцями. Доволі часто як важливу складову принципу прозорості та його забезпечення виділяють не лише прозорість у прийнятті рішень, а й прозорість у прийнятті та призначенні на вакантні посади державної служби (тобто повинна існувати система оприлюднення переліку вакантних посад, яка дозволяє створити для більшості з цих вакансій конкуренцію між найбільш кваліфікованими кадрами[51]).

Фактично принцип прозорості державної служби забезпечується правовими засобами: адміністративною, а за потреби – судовою практикою. Звісно, що відкритість державної служби має певні межі. Скажімо, у законодавстві практично всіх сучасних держав передбачено існування інституту державної таємниці. Не є в цьому плані винятком й Україна: у Законі України «Про державну таємницю»[52] державна таємниця визначається як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Однак при цьому інформація, що становить державну таємницю чи може бути віднесена до неї, є чітко визначеною (ст. 8 згаданого Закону), а тому будь-які спроби застосовувати інститут державної таємниці стосовно державної служби, коли на це немає правових підстав, слід тлумачити не як піклування про «безпеку», а як спробу обмежити конституційні права громадян та вивести державну службу з-під громадського контролю.

Одним із важливих кроків до нормативно-правового забезпечення відкритості і прозорості у функціонуванні державної служби став Указ Президента України від 1 серпня 2002 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»[53]. Зокрема, цей указ зобов'язував Кабінет Міністрів України організувати вивчення практики виконання у 2000–2002 рр. органами державної влади та органами місцевого самоврядування Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів, зокрема, в частині забезпечення додержання прав

громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Щодо керівників центральних і місцевих органів влади, то на них покладався обов'язок забезпечити: а) проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, у тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет, а також періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації; б) постійне оновлення вебсторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання.

Крім щойно розглянутих загальних принципів організації державної служби, слід згадати ще кілька, поза реалізацією яких практично неможливо казати про взаємну узгодженість організації державної служби демократичній організації держави та суспільства. Передусім це принцип взаємної довіри державної служби до громадян і громадян до державної служби.

Іншим принципом, який має бути чітко визначений на нормативно-правовому рівні, є принцип заборони адміністративної сваволі. Фактично він випливає з базових конституційних цінностей і закріплений на рівні міжнародного права. Однак в Україні, як і в інших посттоталітарних державах, його забезпечення є однією з доволі складних та болючих проблем. Цей принцип означає, що адміністративний розсуд державних службовців при виконанні ними своїх службових обов'язків не може залежати від статі, віку, соціального походження, майнового або фінансового стану окремих громадян. Інколи цей принцип визначають ще як заборону на дискримінацію у ставленні державних службовців до громадян.

Отже, характеризуючи значення правового забезпечення щойно проаналізованих принципів організації і функціонування державної служби (сукупність яких може бути позначена поняттям філософії сучасної державної служби), стверджується, що саме вони, а точніше – рівень їх реалізації, виступають основою і одночасно запорукою становлення і розвитку в Україні ефективної системи державної служби. Тобто всі ці ознаки повинні розглядатися не тільки як результат процесу реформування, але насамперед як та база, на якій ці реформи відбуваються.

Водночас не можна забувати: для того щоб досягти ідеалу професійної державної служби, принцип професіоналізму має бути закладеним в модель державної служби від самого початку (причому не лише закладеним, а й законодавчо забезпеченим). Те саме стосується інших принципів, забезпечення і реалізація яких є необхідною умовою формування сучасної державної служби в Україні, адекватної потребам демократичної держави і громадянського суспільства.

Впровадження європейських стандартів. Подальший розвиток державної служби, за висновками науковців та практиків, має здійснюватися на засадах конституційності та законності, регулювання діяльності державних органів і державних службовців, їхньої взаємодії з інституціями громадянського суспільства. При цьому великої суспільної ваги набуватимуть професійність, демократичність і прозорість

системи державної служби, процедури прийняття органами державної влади рішень, забезпечення участі громадян у процесі їх підготовки, об'єктивне та оперативне інформування громадян про діяльність державних органів.

Про необхідність кардинального оновлення законодавства про державну службу вже давно йшлося у низці актів Президента України (починаючи з 1998 р.), Програмах діяльності кількох останніх урядів, виборчих платформах політичних партій і блоків, щорічних Планах дій Україна – ЄС тощо. На широкому колі проблем державної служби та на потребі ухвалення нової редакції Закону «Про державну службу» наголошується також іноземними експертами[54].

Робота над законопроектом ведеться з 2005 р. Вона передбачена також планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з перспектив її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39 та Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні[55]. Нова редакція проекту Закону України «Про державну службу» ґрунтується на європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва.

Виходячи з актуальних проблем державної служби, які накопичувалися з часів проголошення незалежності України, що також неодноразово зазначалося міжнародними експертами, у 2004 р. Головдержслужба України виступила з ініціативою створення політико-правової основи для нового законодавства про державну службу.

Для реалізації цієї мети було розроблено проект Указу Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні», який схвалено 20 лютого 2006 р.

У той же час починається робота над проектом нового Закону України «Про державну службу» створеною для цього робочою групою при Кабінеті Міністрів України. Упродовж червня-вересня 2005 р. Головдержслужбою проведено громадські та експертні обговорення законопроекту із залученням провідних фахівців Європейського Союзу. Публічна кампанія, участь у якій загалом взяло близько 12 тис. осіб, проходила у столиці та регіонах України. У результаті було отримано понад 3,5 тис. пропозицій і зауважень, які було опрацьовано та значною мірою враховано. На той час це давало можливість стверджувати, що проект закону відповідав сучасним потребам та вимогам до державної служби громадян, політиків і самих державних службовців, а також основним принципам і кращим практикам у цій сфері країн – членів ЄС.

У 2006 р. після погодження з усіма міністерствами проект Закону України «Про державну службу в органах виконавчої влади» було внесено до Кабінету Міністрів України. За результатами його розгляду на засіданні уряду створюється робоча група для доопрацювання законопроекту. З того часу до кінця 2006 р. доопрацювання проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція) тривало за особистої участі Начальника Головдержслужби України, міністра юстиції України, радників Прем'єр-міністра України та спеціалістів Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Проект Закону України «Про державну службу в органах виконавчої влади» було внесено на розгляд Верховної Ради України у вересні 2007 р. Проте, оскільки законопроект не було прийнято в першому читанні до закінчення строку повноважень Верховної Ради України V скликання, з 23 листопада 2007 р. він вважався відкликаним.

Повернення відкликаного законопроекту головному розробнику – Головдержслужбі України – дало поштовх для подальшої роботи з його удосконалення. Нова редакція неодноразово обговорювалася й узгоджувалася за участі профільних міністерств та міжнародних експертів.

У червні 2009 р. доопрацьований проект Закону був внесений на розгляд Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що законопроект передбачає низку новацій порівняно з чинним Законом, зокрема: чітке окреслення сфери державної служби та встановлення точних критеріїв для віднесення посад до посад державної служби; розмежування політичних посад і посад державної служби та забезпечення політичної нейтральності державних службовців; встановлення обмежень для державних службовців на зайняття політичною діяльністю; встановлення єдино можливого способу вступу на державну службу – через відкритий конкурс на всі посади державних службовців; встановлення додаткових гарантій, що забезпечать суттєве підвищення соціального і матеріального статусу державних службовців; скасування неефективних інститутів кадрового резерву та атестації державних службовців; встановлення більш гнучкої системи рангів, що стимулюватиме кар'єрний розвиток; формування повноцінної системи управління державною службою в органах виконавчої влади; запровадження інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців; створення додаткових механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі та правового захисту державних службовців від незаконних дій їх керівників; створення апеляційних механізмів для оскарження рішень щодо призначень, звільнень державних службовців, застосування дисциплінарних стягнень, висновків за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.

Головною метою у процесі функціонування державної служби має бути відсутність як у системі в цілому, так і в окремих державних службовців будь-яких політичних мотивів, які б могли змусити їх жертвувати загальнодержавними чи загальносуспільними інтересами заради задоволення тих чи інших політичних амбіцій чи заради вигоди окремих політичних сил. Проблеми реформування державної служби, підвищення рівня її професійності та ефективності слід розглядати не як суто технічні завдання в адміністративній сфері, а як важливі політичні цілі, які є необхідним кроком у процесі формування в Україні демократичної системи державної влади.

Встановити моральні стандарти, що стануть обов'язковою складовою ідеології державної служби та іншої роботи, пов'язаної з публічними функціями, пропонується законопроектами «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» та «Про конфлікт інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування».

Звісно, пропоновані законопроекти не є панацеєю від політичної та економічної корупції. Ось як з цього приводу висловився Т.Мотренко, один з ініціаторів їх роз-

роблення: «А десять християнських заповідей урятували світ і людину від гріха? Не врятували. Але хіба ви заперечуватимете, що вони надзвичайно важливі для розвитку людської моралі та суспільства в цілому? Тому що сформували певний стандарт та орієнтир поведінки людини. Так і кодекс честі. Це документ, який установлює такі стандарти».

У документах визначено загальні вимоги до поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, згідно з якими громадськість оцінює доброчесність, неупередженість та ефективність їхньої діяльності, визначено і унормовано питання запобігання конфлікту інтересів. Зауважимо, що при розробленні законопроектів враховано іноземний досвід, зокрема, рекомендації Ради Європи та Групи держав Ради Європи протидії корупції (GRECO) щодо необхідності прийняття Модельного Кодексу поведінки державних службовців.

Впровадження етичного аспекту, що гармонізує відносини органів державної влади із громадянами, пом'якшить процес реформування державного управління в Україні та полегшить процес удосконалення державної служби.

Підвищення ефективності державного управління значною мірою пов'язується з упровадженням електронного урядування. Воно змінює саму природу влади, роблячи її більш прозорою та підзвітною суспільству. Хоча в Україні електронне урядування перебуває лише на початках становлення, деякі його елементи функціонують уже сьогодні. Варто зазначити, що створені всі передумови для переходу до централізованого ведення кадрового обліку в межах Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що планується здійснити впродовж найближчих років.

Серед пріоритетів щодо удосконалення державної служби в цілому та розв'язання проблемних питань приведення законодавства України про державну службу у відповідність до стандартів Європейського Союзу можна виокремити такі напрями:

- розроблення законодавства з питань державної служби та підготовка до його впровадження;
- забезпечення доброчесності державної служби;
- запровадження сучасних методів управління персоналом у систему державної служби;
- формування нової інституційної спроможності для професійного навчання державних службовців та розвитку вищого корпусу державної служби;
- розвиток єдиної інфраструктури інформатизації державної служби;
- реформування системи центральних органів виконавчої влади та посилення їх інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Наступним етапом у впровадженні європейських стандартів має стати прийняття програмного документа, що визначатиме цілі реформування системи державної служби на 2011– 2015 рр., розроблення якого наразі триває.

Важливо, аби ініційована нормопроектувальна робота продовжувалася, адже без належної правової основи, всеохоплюючих і дієвих норм законодавства поступ України до європейського простору неможливий.

Майбутнє публічної служби. Процеси глобалізації, побудова єдиного європейського простору, соціально-політичні зміни, установлення громадянського суспільства вимагає не тільки переосмислення організації діяльності державної служби України, а й пошуку шляхів її удосконалення. Досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л.Ерхарда у Німеччині, М.Тетчер у Великобританії) починався зі зміцнення державної служби. У сьогоднішніх умовах державна служба має будуватися на наукових основах, враховуючи сукупність суб'єктивних і об'єктивних чинників. Немале значення у цьому відіграють наукові розробки вітчизняних науковців у сфері державної служби, зокрема, дисертаційні дослідження за науковою спеціальністю «державна служба», яких тільки у 2008 році захистилося понад 12, з них 6 – докторських.

Головна мета – утворення такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян. Саме це дасть змогу сформувати владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, більш моральну, котра діє в інтересах народу.

Пріоритетом державної політики має стати професіоналізація державної служби, насамперед через систему професійного навчання державних службовців. Сьогодні відбувається процес удосконалення системи професійного навчання державних службовців, спрямування її на підготовку висококваліфікованих менеджерів у сфері державного управління, набуття державними службовцями сучасних знань та вмінь, необхідних у контексті нової ролі державної служби.

Бачення нової державної служби, відповідно до Стратегічної рамки щодо системи управління персоналом, полягає у тому, що вона:

- ґрунтується на принципах державної служби, визначених новим проектом Закону України «Про державну службу» (нова редакція) (повага до верховенства права, законність, патріотизм, доброчесність, професіоналізм, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість, стабільність, відповідальність та рівний доступ до державної служби);
- служить національним інтересам України та її громадянам;
- передбачає призначення професійних державних службовців відповідно до стандартів етики, заслуг, а не з політичних міркувань або особистих інтересів;
- має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних послуг громадянам України;
- працює в інтересах громадян, а не заради власних особистих інтересів чи прибутків;
- розробляє ґрунтовні варіанти дій щодо розвитку політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій;
- надає об'єктивні рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики;
- є відданою ідеї забезпечення реалізації рішень уряду щодо політики;
- є такою, що державні службовці пишаються тим, що вони належать до державної служби;
- визнає і цінує роботу та внесок державних службовців;

– є привабливим та доступним роботодавцем, ставиться до персоналу справедливо та з повагою.

Після обговорення серед вітчизняних науковців перспектив удосконалення законодавства про державну службу набув популярності новий термін, що випливає з основ розуміння державної служби – «публічна служба». Поняття публічної служби охоплює усі види діяльності, яка здійснюється в інтересах розвитку суспільства шляхом ефективного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це професійна діяльність, якій притаманний певний характер організації та функціонування, що безпосередньо впливає на формування політичної взаємодії та норми професійної поведінки як у межах своєї установи, так і поза її межами.

Формування нової генерації управлінців повинно здійснюватися на засадах українського державотворення, яка сьогодні вимагає від публічного службовця управлінської компетенції у здійсненні покладених на нього функцій. Під компетенцією публічного службовця розуміємо не тільки набуття нових всебічних знань, а й утвердження його мотивацій, психологічно-соціальних настанов, навичок і цінностей.

Специфічними цінностями сучасних публічних службовців вважаються цінності публічної служби, що пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і непідкупність, нове управлінське та економічне мислення, суворе дотримання законності, управлінський професіоналізм, ефективність, якість, своєчасність виконання службових обов'язків), а також базові цінності – патріотизм, відданість народу, національно-духовна свідомість, повага і вільне володіння державною мовою, обстоювання національних інтересів, національна гідність, політико-правова культура.

Посилання до розділу 25

1 *Акт* проголошення незалежності України: Затверджений Постановою Верховної Ради УРСР від 24.08.91 №1427 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №38. – С.502.

2 *Закон* України «Про представника Президента України» // Відомості Верховної Ради (далі ВВР). – 1992. – №23. – Ст.335.

3 *Закон* України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Голос України. – 1992. – 24 квіт. – С.2-4.

4 *Конституційний* договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової конституції України»: Укладений 08.06.95 // Вісн. держ. служби. – 1995. – №2. – С.6-28.

5 *Закон* України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР. – 1997. – №24. – С.170.

6 *Закон* України «Про місцеві державні адміністрації» // Там само. – 1999. – №20-21. – С.190.

7 *Указ* Президента України «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»: Указ від 07.07.97 №620-97 // Вісн. держ. служби. – 1997. – №3. – С.7-8.

8 *Концепція* адміністративної реформи в Україні. – К.: Центр політико-правових реформ, 1998. – 61 с.

9 *Корогодський Ю.* Антикризова реформа / Ю.Корогодський. Режим доступу: http://www.tsybulko.com.ua/article.php?articleID=2445.
10 *Влада*, економіка і суспільство (перше півріччя 2008 р.): Інформ. бюл. / Кер. проекту О.Пасхавер, автори Л.Верховодова, К.Агеєва, Д.Згортюк. – К.: Центр економічного розвитку, 2008. Режим доступу: http://www.c-e-d.info/31.php.
11 *Як реформувати* систему державного управління в Україні / Едільберто Сегура, Олег Устенко, Сергій Касяненко // SigmaBleyzer. – К., 2008. – 58 с. Режим доступу: http://www.sigmableyzer.com/File/economic/PubAdmin-U.pdf.
12 *Указ* Президента України «Про створення Інституту державного управління і самоврядування» від 4 березня 1992 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
13 *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 27 червня 1992 р. №384 р.
14 *Кравченко Б.* Закон про державну службу: ситуативне дослідження адміністративної реформи в Україні // Кузіо Т., Кравчук Р.С., д'Аньєрі П. Розбудова держави та інституцій в Україні. – Нью-Йорк: Сент Мартін Прес, 1999. – С.135-153.
15 *Державна* служба // Урядовий кур'єр. – 1993. – 27 квіт. (№60). – С.4.
16 *Стенограма* засідання Верховної Ради від 10 листопада 1993 р.
17 *Закон* України «Про державну службу» // Вісн. держ. служби України. – 1995. – №1. – С.9-28.
18 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. №209 – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
19 *Указ* Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р. №381. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
20 *Указ* Президента України «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
21 *Указ* Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»: Указ від 30 травня 1995 р. №398 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – №2. – С.30-31.
22 *Постанова* Кабінету Міністрів України : «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
23 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
24 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 року // Офіційний вісн. України. – 2000. – №24. – С.1004.
25 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
26 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

27 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
28 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
29 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
30 *Україна*: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 / SIGMA; Пер. з англ. О.Шаленко; Наук. ред. пер. І.Ібрагімова; Вип. ред. А.Вишневський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.
31 *Звіт* про підсумки діяльності Головного управління державної служби у 2008 році. – К., 2009. – 128 с.
32 *Управлінські* аспекти державної служби / Ред. В.А.Рач. – Луганськ: Вид-во СНУ, 2000. – 156 с.
33 *Указ* Президента України «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р. // Офіційний вісн. України. – 2000. – №12. – С.451.
34 *Указ* Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. // Офіційний вісн. України. – 2000. – №46.
35 *Указ* Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. // Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
36 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 р. №746. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
37 *Закон* України «Про службу в органах місцевого самоврядування»// ВВР. – 2001. – №33. – С.175.
38 *Малиновський В.* Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський. // Вісн. держ. служби України. – 2009. – №3. – С.21-25.
39 *Указ* Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»: Указ від 30 травня 1995 р. №398 // Там само. – 1995. – №2. – С.30-31.
40 *Європейські* принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с. Режим доступу: http://www.oecd.org/document.
41 *Звіт* про підсумки діяльності Головного управління державної служби у 2008 році. – К., 2009. – 128 с.
42 Там само.
43 *Цвєтков В., Горбатенко В.* Демократія, управління, бюрократія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.Корецького НАН України, 2001.
44 *Мотренко Т.В.* Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації. // Університет. наук. зап. – 2005. – №1-2 (13-14). – С.289-295. Режим доступу: www.univer.km.ua.

45 *Україна*: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006. – 248 с.; *Закон* України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року №279-VI // ВВР. – 2008. – №25. – С.241.
46 *Оболенський О.* Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього держави // Вісн. держ. служби України. – 1997. – №1. – С.64-71.
47 *Авер'янов В.Б.* Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні // Вісн. Академії правових наук України. – Харків, 2002. – №2 (29). – С.59-71.
48 *Указ* Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
49 *Указ* Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
50 *Указ* Президента України «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11 червня 2001 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
51 *Корпус* вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
52 *Закон* України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. // ВВР. – 1994. – №16. – С.93.
53 *Указ* Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
54 *Україна*: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006. – 248 с.; *Оцінка* врядування в Україні: За матеріалами оцінювання SIGMA. Доповнення. Лютий 2007 р. // Бюрократ. – 2007. – №8-9 (43-44); *Як реформувати* систему державного управління в Україні / Е.Сегура, О.Устенко, С.Касяненко // SigmaBleyzer. – К., 2008. – 58 с. Режим доступу: http://www.sigmableyzer.com/File/economic/PubAdmin-U.pdf.
55 *Указ* Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.

I-90

ISBN 978-966-521-519-6

ISBN 978-966-521-521-9 (Том 2)

У другому томі монографії авторський колектив продовжує аналіз широкого спектра проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політико-адміністративним устроєм, організацією державного управління та державної служби та діяльністю державних службовців. Автори вивчають особливості функціонування державної служби на українських землях у складі СРСР, Польщі, Румунії і Чехословаччини у міжвоєнний період, управління окупованими територіями України під час Великої вітчизняної війни, еволюцію радянської системи управління у повоєнні десятиліття. Останній розділ присвячений організації і функціонуванню державної служби у незалежній Україні.

Видання розраховано на державних посадовців, політиків, професійних істориків, а також усіх, хто цікавиться історією України.

УДК 94(477)[351/354+057.34]„1921/2009"
ББК 63.3-3(4УКР):66.0

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

АРКУША Олена Георгіївна, БОЙКО Олег Вікторович,
БОРОДІН Євген Іванович та ін.

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У п'яти томах
Том 2

Редактор *О.В.Попова*
Коректори *В.Є.Білаш, М.Ю.Бродська, О.С.Петренко*
Художник обкладинки *Д.В.Чуприна*
Оригінал-макет *О.В.Гашенко*

Підписано до друку 17.12.2009. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 41,28.
Тираж 1000 пр. Зам. № 9-1170К.

ТОВ НВП «Ніка-Центр». 01135, Київ-135, а/с 192;
т./ф. (044) 39-011-39; e-mail:psyhea@i.com.ua; www.nika-centre.kiev.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №1399 від 18.06.2003

Віддруковано на ЗАТ «ВІПОЛ», вул. Волинська, 60, Київ, 03151
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №752 від 27.12.2001

ISBN 978-966-521-521-9