



Жимчуник В.І.,

докторант кафедри державного
управління і менеджменту Української
академії державного управління при
Президентові України, кандидат
історичних наук, доцент

ПЕРЕБУДОВА ПАРТІЙНИХ І РАДЯНСЬКИХ ОРГАНІВ ЗА ВИРОБНИЧИМ ПРИНЦИПОМ І ЇЇ РЕЗУЛЬТАТИ (1962-1964 Р.Р.)

1953 – 1964 роки увійшли в історію як період оновлення суспільства, час великих надій та розчарувань, що характеризували перехід від тоталітаризму до авторитаризму. Саме в ці роки склалися об'єктивні передумови та були зроблені перші кроки по реорганізації та лібералізації радянської системи державного управління. В той же час політичній атмосфері тих років притаманним було і непродумане прийняття скороспілких рішень, які не завжди відповідали реальним суспільним можливостям. Ці дві сторони – єдине ціле державно-управлінського процесу, важлива сутність хрущовського десятиріччя.

Одним із яскравих прикладів, що відображають ці процеси, є перебудова партійних, радянських, профспілкових і комсомольських органів у відповідності з виробничим принципом, здійснена в 1962 – 1964 роках. Серед багатьох різноманітних реорганізацій того періоду її можна вважати найбільшою і наймасштабнішою, яка зачепила всю структуру влади і органів державного управління. Постанова про цю перебудову була прийнята на листопадовому (1962 р.) пленумі ЦК КПРС [1]. Якщо говорити про прийняття цього рішення з точки зору хронологічних подій, то воно було несподіваним. На ХХII з'їзді партії, який відбувся лише рік тому і на якому було затверджено новий Статут КПРС, питання про розмежування партійних організацій за галузевим принципом не розглядалося і тому навряд чи можна було сподіватися, що невдовзі після з'їзду буде проведена настільки серйозна реорганізація партійних органів, не тільки не передбачена Статутом КПРС, але навіть така, яка буде суперечити йому.

Ця реорганізація була викликана намаганням зміцнити партійне керівництво промисловістю і сільським господарством. КПРС вважала своєю безпосередньою функцією, обов'язком керувати економікою. В партійних комітетах існували структурні підрозділи, які функціонально займалися господарськими питаннями. Ще XVII з'їзд ВКП(б) передбачав ліквідацію функціональних відділів, партійних комітетів, тобто за напрямками партійної роботи, і створення виробничо-галузевих відділів, які займалися всіма питаннями партійного життя і керівництва державними справами. Так, сільськогосподарський відділ ЦК вів організаційно – партійну роботу, займався розподілом і підготовкою кадрів, агітаційно-масовою роботою, виробничою пропагандою, наглядом за виконанням партійних рішень радянсько-господарськими органами і партійними організаціями. В апараті ЦК ВКП(б) були введені такі відділи: сільськогосподарський, промисловий, транспортний, планово-фінансово-торговельний, політико-адміністративний, керівних партійних органів, культури і пропаганди ленінізму, Інститут Маркса – Енгельса – Леніна і два сектори: управління справами і загальний сектор [2].

ХХ з'їзд КПРС посилив вимоги до партійних організацій і кадрів щодо керівництва народним господарством. В доповіді ЦК КПРС відзначалося, що існують “з дозволу сказати, партійні діячі”, котрі вважають, що одна справа – партійна робота, а інша – господарська і радянська робота. Від подібних “діячів” можна навіть почути скарги, що їх відривають від, так званої, “чисто партійної” роботи і вимагають вивчати економіку, техніку, виробництво. Таке розуміння завдань партійної роботи в корені неправильно і шкідливо” [3]. І далі: “Необхідно



йти по лінії наближення партійного керівництва до виробництва для того, щоб до кінця ліквідувати знеосібку в нашій роботі” [4].

Ідея розмежування партійних організацій за виробничим принципом виникла в ЦК КПРС і, перш за все, у М.С. Хрущова на початку осені 1962 року. З того часу вона неодноразово обговорювалася в Центральному Комітеті з керівниками місцевих партійних організацій. Але до пленуму питання, пов’язані з реорганізацією партійних органів, публічно не розглядалися. Вперше про те, які саме пропозиції будуть обговорюватися на пленумі, було сказано в записці М.С. Хрущова в Президію ЦК КПРС “Про підведення підсумків року і збільшення виробництва і закупівель зерна”. У ній, зокрема, говорилося про майбутню перебудову партійних органів – “...тепер обкоми будуть мати виробничу напрямленість” [5].

Потрібно відзначити, що в записці ідея про перебудову партійних органів ставилася в контексті інших, направлених на подолання труднощів і недоліків, які мали місце в сільському господарстві країни. Цей факт не можна вважати випадковим. На наш погляд, він дає певні підстави вважати, що пропозиція про створення партійних організацій за виробничим принципом виходила перш за все із необхідності розвитку сільськогосподарського виробництва. На пленумах ЦК КПРС і ЦК Компартії України, які відбулися наприкінці 1962 року, були прийняті постанови про перебудову партійних органів за виробничою ознакою.

Метою цих змін, говорилося в постановах, було забезпечення справді оперативного й повсякденного партійного керівництва народним господарством. В УРСР у межах областей утворилися дві самостійні партійні організації, на чолі яких стояли відповідні обкоми Компартії України: з керівництва промисловістю та з керівництва сільським господарством. Замість райкомів партії було створено 250 виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, а також 78 промислово-виробничих парткомів, що керували парторганізаціями підприємств і будов, розміщених у сільській місцевості. Крім того, в республіці діяли 92 міські комітети і 71 міський районний комітет Компартії України, які очолювали партійні організації підприємств промисловості, транспорту, зв’язку та будівництва в містах [6]. При ЦК партії створено бюро з керівництва сільським господарством. В областях (крім шести західних) утворено сільські обкоми та сільські облвиконкоми, а замість сільських райкомів – парткоми колгоспно-радгоспних (чи радгоспно-колгоспних) виробничих управлінь. За таким же принципом відбулася перебудова профспілкових і комсомольських органів [7].

З метою піднесення ролі Рад та більш широкого залучення трудящих до управління громадськими справами, як говорилося в Указі Президії Верховної Ради УРСР від 30 грудня 1962 року, обласні Ради депутатів трудящих були реорганізовані також за виробничим принципом і поділені на промислові і сільські [8]. В 19 областях, які мали значний об’єм промислового і сільськогосподарського виробництва, створені обласні (промислові) і обласні (сільські) Ради та їх виконавчо-роздорядчі органи. В 6 областях: Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській і Чернігівській, де об’єм промислового і сільськогосподарського виробництва був порівняно меншим, залишені єдині обласні Ради. До промислової зони було віднесено 2 міста республіканського і 147 міст обласного підпорядкування, один промисловий район і 74 райони в містах, 51 місто районного підпорядкування, 226 селищ міського типу. Всього, таким чином, у промисловій зоні стало 520 Рад з загальною чисельністю населення в 17 мільйонів чоловік, що складало 38,2 відсотка всього населення республіки [9 арк. 14-15].

В ході перебудови в республіці була проведена значна робота по укрупненню сільських районів. Замість колишніх 604 сільських районів стало 251.



В підпорядкування обласних (сільських) Рад віднесені 211 укрупнених районів, 91 міський, 400 селищних і 6637 сільських Рад. Всього в сільській місцевості стало 7394 Ради із загальною чисельністю сільського і міського населення 21,5 мільйона чоловік, або 48,3 відсотка від всього населення в республіці.

До шести єдиних обласних Рад увійшли 10 міст обласного підпорядкування, 40 сільських і один промисловий район, 55 міських, 98 селищних і 1904 сільських Ради. В цих шести областях стало 2114 Рад із загальною чисельністю населення 6 мільйонів чоловік, що складало 13,5 відсотка до всього населення республіки.

Таким чином, в результаті перебудови радянських органів за виробничою ознакою в Україні існувала така кількість Рад: обласних 44 (було 25), районних 253 (було 604), міських 456 (було 352), районних у містах – 74 (залишилось без змін, селищних 724 (було 751), сільрад 8577 (залишилось без змін). Сільські Ради були укрупнені до перебудови, тому їх кількість в результаті реорганізації не змінилася. Всього тепер стало Рад 10028, було 10381, тобто їх стало менше на 353 [10, арк. 16].

Після проведення перебудови суттєво змінилась і структура апаратів виконкомів обласних Рад депутатів трудящих. Такі структурні підрозділи, як планова комісія, відділи народної освіти, соціального забезпечення, комунального господарства, фінансовий, організаційно-інструкторський, управління культури і торгівлі, були створені у всіх виконкомах обласних Рад.

Відбулися деякі зміни в штатах виконкомів районних Рад. Після укрупнення об'єм роботи райвиконкомів розширився. У зв'язку з цим були розширені їх штати. Якщо раніше середній район нараховував разом з відділами 68 – 72 чоловіка, то тепер в апараті виконкому працювало від 83 до 92 чоловік [11, арк. 16 - 17]. Передбачалось, що це наблизить Ради до виробництва, забезпечить краще обслуговування трудящих, зайнятих в промисловому та сільсько-господарському виробництві, зокрема через систему раднаргospів.

Але насправді така реорганізація не дала очікуваних результатів, оскільки мала лише зовнішній вигляд децентралізації та демократизації системи влади, а по суті своїй не виходила за межі цієї системи, являла собою різноманітні комбінації одних і тих же компонентів діючого управлінського механізму. На практиці реорганізація радянських органів призвела до ще більшого відчуження місцевих Рад від їх реальних функцій як владних органів.

Складалася парадоксальна ситуація, при якій конституційні права місцевих Рад закріплювалися законодавчо, розширювалися, а реальної влади в них ставало все менше і менше. Така ситуація була характерною для всього досліджуваного періоду діяльності місцевих Рад України. Відчувши дворічний досвід негативної роботи Рад в процесі реорганізації їх за виробничим принципом, Президія Верховної Ради УРСР, відмовившись від експерименту, прийняла Постанову “Про об’єднання обласних промислових і обласних сільських Рад депутатів трудящих” [12].

Після ХХII з’їзду КПРС в колгоспному і радгоспному будівництві в результаті реформ створювались нові управлінські структури: було реорганізовано Міністерство сільського господарства СРСР, на нього покладались функції керівництва наукою, а питання матеріально-технічного постачання села, заготівель зосереджувались у спеціальних органах, в нових структурах керівництва радгоспами і колгоспами – радгоспно-колгоспних виробничих управліннях. Тому на фоні реорганізаційних процесів, які відбувалися, нову пропозицію М. Хрущова – покласти в основу побудови органів КПРС виробничий принцип, тим самим виділяючи сільські партійні організації, – можна розглядати як природне продовження вже розпочатих нововведень.



Потрібно зауважити, що на початок 1962 року сільські партійні організації значно виросли. В 1960 році в КПРС було прийнято колгоспників у два рази більше, ніж у 1955 році. На перше січня 1962 року в колгоспних парторганізаціях нараховувалось 1184 тисячі комуністів – на 345 тисяч більше, ніж на початку 1956 року. Всього в сільських районах країни працювало більше трьох мільйонів членів КПРС. Питома вага комуністів – колгоспників, зайнятих безпосередньо на виробництві, виросла з 66,7% в 1956 році до 71,4% в 1961 році. В радгоспах питома вага комуністів – робітників збільшилася за ті ж роки з 53,2% до 70,3% [13]. З 1959 року у великих колгоспах і радгоспах стали створюватися партійні комітети, а парторганізаціям бригад, ферм, відділень надавались права первинної організації. В 1959 – 1960 роках парткоми були в 5664 колгоспах і 2140 радгоспах, і цей процес набував розмаху [14]. Все це ініціювало створення сільських партійних організацій.

В доповіді М.С. Хрущова на листопадовому (1962 р.) пленумі ЦК КПРС було дано розгорнуте обґрунтування виробничого принципу побудови партійних органів. Його суть полягала в наступному: перебудова керівництва партії народним господарством проводиться у зв’язку із значним ростом його масштабів, яке і спричинило зміну методів керівництва, надання йому більшої чіткості і гнучкості. Підкresлювалось, що запропонована реорганізація дасть можливість всі сили партії, партійних організацій зосередити на головних завданнях розвитку виробництва, дозволить конкретніше і більш планомірно керувати промисловістю і сільським господарством, створить необхідні умови для того, щоб зі знанням справи вникати в проблеми економіки, розчистити шлях передовому, дозволить прискорити впровадження досягнень науки і техніки, покращить контроль за виконанням директив партії і уряду [15].

Відповідно до рішень пленуму ЦК КПРС в Українській РСР були створені і почали роботу такі партійні органи з керівництва промисловістю і будівництвом: 78 зональних промисловово-виробничих комітетів, три нових міських райкомів, яких на початку 1963 року стало 71, 15 нових міськкомів партії, загальна кількість яких збільшилася до 92 і 19 промислових обласних комітетів партії. Промисловістю керували й інші шість обкомів, поділ яких було визнано недоцільним. Всі ці партійні комітети спрямовували роботу 22923 первинних парторганізацій, в яких стояли на обліку 891800 комуністів, які працювали на заводах, фабриках, шахтах, транспорте, будовах, в наукових, проектних та інших організаціях, пов’язаних з промисловим виробництвом [16].

В грудні 1962 року розпочало роботу створене Пленумом ЦК Компартії України Бюро ЦК з керівництва промисловістю і будівництвом. Воно безпосередньо керувало відділами ЦК: важкої промисловості, хімічної, нафтової і газової промисловості, машинобудування, транспорту і зв’язку, легкої і харчової промисловості, будівництва і міського господарства, оборонної промисловості та ідеологічним відділом. Для керівництва сільськогосподарським виробництвом були створені і почали діяти: 251 партком виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, 19 об’єднаних парткомів обласних центрів і 19 сільських обласних комітетів партії. По-новому була організована робота і тих шести обкомів, які залишилися у колишній структурі. На обліку у всіх комітетах, які займалися сільським господарством, стояло 676500 комуністів, які були об’єднані в 27645 первинних парторганізаціях колгоспів, радгоспів, підприємств з переробки сільськогосподарської продукції, установ і організацій, які обслуговували сільське господарство [17].

Реакція комуністів на ці заходи, які вживалися у світлі рішень листопадового (1962 р.) пленуму ЦК КПРС, була як завжди позитивною. Глава комуністів України М.В. Підгорний відзначав: “Ми цілком підтримуємо і схвалюємо прийняті ЦК КПРС за ініціативою М.С. Хрущова і викладені ним в доповіді пропозиції про корінне покращення партійного керівництва господарством, побудову партійних організацій знизу доверху за виробничу ознакою” [18]. З подібними заявами виступали й інші керівники партійних органів [19].



В постанові листопадового (1962 р.) пленуму ЦК КПРС вказувалось, що після ХХ з'їзду КПРС партія провела велику роботу по усуненню недоліків в керівництві економікою і удосконаленню управління народним господарством. “Тепер необхідно привести у відповідність з вимогами часу і партійне керівництво промисловістю, будівництвом і сільським господарством”. В постановці цього питання пленум виходив з того, що “від партії вимагається не тільки вміння вчасно виголосити правильний лозунг, але і зі знанням справи повсякденно і конкретно керувати виробництвом, розвитком промисловості, сільського господарства, всіх галузей економіки” [20]. В даному випадку КПРС не відходила від положення про те, що вона за своїм статусом повинна керувати народним господарством, іншими словами, виконувати функції радянських господарських органів. Виходячи саме з цього теоретично неправильного і практично нереального принципу, пленум ЦК КПРС визнав за необхідне перейти до виробничого принципу побудови керівних органів партії знизу доверху.

В постанові пленуму так обґрунтовувалися очікувані результати перебудови: побудова партійних органів за виробничим принципом дає можливість забезпечити більш конкретніше планомірне керівництво промисловістю, будівництвом і сільським господарством, зосередити головну увагу на виробничих питаннях. Більше того, передбачалося, що побудова партійних органів за виробничо-територіальною ознакою “ще тісніше поєднає організаційну і ідеологічну роботу із завданнями створення матеріально-технічної бази комунізму і виховання нової людини” [21].

Пленум постановив: визнати за необхідне реорганізувати керівні органи партії знизу доверху, поклавши за основу виробничий принцип, і таким чином забезпечити більш конкретне керівництво промисловим і сільськогосподарським виробництвом, створити в межах краю, області, як правило, дві самостійні партійні організації: крайову, обласну партійну організацію, яка об'єднає комуністів, працюючих в промисловості, на транспорті, в учбових закладах і НДІ, проектних, конструкторських організаціях та інших установах, обслуговуючих промислове виробництво і будівництво; і крайову, обласну партійну організацію, яка об'єднає комуністів, працюючих в колгоспах і радгоспах, дослідних станціях, в сільськогосподарських учбових закладах і НДІ, на підприємствах, які переробляють сільськогосподарську сировину, в заготівельних та інших підприємствах і організаціях, пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом. В районах замість райкомів передбачалося створення територіальних колгоспно-радгоспних підприємств і їх партійних комітетів замість сільських райкомів партії [22].

Аналогічно передбачалось реорганізувати органи Радянської влади, органи партійно-державного контролю, профспілок, комсомолу та інших організацій [23].

Після пленуму була затверджена нова структура партійних органів. Наприклад, у Київській області були створені промислові і сільські партійні організації, два обкоми партії, замість 31 районного комітету – 12 комітетів виробничих управлінь, 6 промислово-виробничих зональних парткомів. В м. Києві було ліквідовано міськком партії і створено київський промислово-виробничий комітет [24, арк. 49, 51].

Про зміни, які відбувалися у профспілкових органах, свідчать рішення XI пленуму ВЦРПС. За доповідю В. Грішина пленум постановив створити у ВЦРПС і у всіх республіканських радах два бюро з керівництва профспілковими організаціями – промисловості і сільського господарства. В Україні утворювалися по дві ради профспілок, а також по два обласних комітети профспілок працівників освіти, державних установ, торгівлі і культури. Одні обкоми об'єднували організації цих професіональних спілок в містах і промислових центрах, інші - на селі [25].

Але, незважаючи на, здавалось би, безконфліктність перебудови, яка відбувалася, вона одразу ж наштовхнулася на внутрішній протест партапарату, інтереси якого зачіпались у першу чергу. Вже на початковому етапі обговорення ідея реорганізації партійних органів за



виробничим принципом викликала заперечення з боку членів і кандидатів у члени президії ЦК КПРС, ряду керівників республік, країв і областей. Вони вказували на неминучість виникнення труднощів в результаті роз'єднання господарського організму будь-якої області, де промисловість, сільське господарство і сфери їх обслуговування тісно пов'язані між собою.

Так, наприклад, ціла низка зауважень з цього питання була висловлена президією ЦК Компартії України, яка наполегливо вказувала на недоцільність розмежування партійних і радянських органів, вносила пропозиції з приводу організаційних форм їх побудови. І хоча все це не було прийнято М. Хрущовим, президії ЦК Компартії України все ж вдалося відстоїти і зберегти в шести західних областях республіки єдині партійні і радянські органи [26; 27, арк. 14].

Про настрої, які переважали у значної частини апаратних працівників різних рівнів вже після листопадового (1962 р.) пленуму ЦК КПРС, про серйозні розбіжності з цього питання свідчить той факт, що саме в період проведення реорганізації партійних і радянських органів було звільнено з займаної посади Голову Ради Міністрів УРСР В.В. Щербицького [28, с. 430].

Після реорганізації структури партійних органів М.С. Хрущов у всіх своїх виступах роз'яснював її важливість і необхідність. У відповідях на запитання кореспондента італійської газети “Джорно”, М. Хрущов так обґрутував необхідність організаційної перебудови: “Уявіть собі юнака, який швидко росте, набирається сил з кожним днем. Хіба у батька з матір'ю мало з ним клопоту, то піджак розійшовся по швам, то ще що-небудь сталося. Але ж наш юнак від цього не перестає бути здоровим – навпаки, він міцніє і стає сильним чоловіком і тому вимагає більше продуктів харчування” [29]. В цьому образному показі суті перебудови простежується пошук удосконалення організаційних форм соціалізму. Ця думка розкривається академіком Академії наук СРСР П.М. Федосеєвим у статті “Творческое решение проблем хозяйственного строительства”, яка була присвячена обґрутуванню принципу соціалізму, дія якого, на його думку, розповсюджується не тільки на виробництво, а й на управління народним господарством, що відкриває великі можливості. На думку академіка, побудова партійних організацій за виробничою ознакою призведе до активізації їх діяльності. Тих, хто притримувався іншої точки зору, він вважав догматиками, нездатними зрозуміти нове [30].

Аргументація на користь реорганізації партійних органів після листопадового (1962 р.) пленуму ЦК КПРС набуvalа нових рис. Перебудова партійних і радянських органів за виробничим принципом стала все міцніше пов'язуватися з подоланням наслідків сталінського культу особи і його наслідків. В реакційній статті журналу “Коммунист” підкresлювалося: “Партія рішуче зламала застарілі форми відомчо-бюрократичного підходу до справи, які склалися в період культу особи Сталіна, відсторонила антимарксистську групу, яка намагалася зберегти ворожі соціалістичному ладу порочні методи керівництва” [31].

Подібна тональність була характерною і для повідомлень про практичну реалізацію задуманої перебудови. Протягом 1963-1964 років сторінки газет були заповнені кореспонденціями, репортажами, оглядами про цінний досвід. Часто їх авторами виступали партійні працівники. Один із них писав, що розвиток сільського господарства гальмувала відсутність з боку колишніх обкомів, райкомів партії конкретного керівництва колгоспами і радгоспами. Стара структура партійного апарату з'язала руки, не дозволяла вникати в усі деталі виробництва, але тепер в нових умовах, все змінилося і хоча не одразу... складається новий стиль роботи, нові методи керівництва, стає зрозуміло, що перебудова вже дає позитивні результати [32].

Узагальнюючи велику кількість подібних виступів, передова “Правда”, присвячена різниці листопадового пленуму ЦК, робила висновок: “Життя цілком підтверджує правильність ленінського курсу партії, її Центрального Комітету. Перебудова партійного керівництва народним господарством, створення чіткої і стрункої системи державного управління знизу доверху позитивно впливають на успішне виконання семирічного плану” [33].



В той же час потрібно відзначити, що газетні публікації не дають повного уявлення про організаційну перебудову партійних органів через суперечливість і непослідовність цього процесу, спроб на місцях дезавуалювати незручні для регіональних функціонерів рішення вищих інстанцій і не надавати їм широкого розголосу. Так було з відомими рішеннями ХХII з'їзду КПРС про необхідність оновлення складу парторганів і обмеження терміну перебування на керівних посадах [34]. У плані їхнього висвітлення органи масової інформації не вийшли за межі офіційних повідомлень і до власне газетних жанрів як предмет розмови вони не потрапили. Так само не відбилася в пресі й інша новація – розмежування парткомітетів за виробничим принципом – лише побіжно і, звичайно, однозначно цей поділ розцінювався як “важливий захід у поліпшенні керівництва” [35].

Насправді ж практика роботи партійних організацій після їхнього розділення на промислові і сільські приводила до цілковито протилежних висновків. Негативні сторони реорганізації почали проявлятися одразу ж після її введення. Багато в чому вони були обумовлені тим, що в основу формування і утвердження структури обкомів, створення партійних комітетів було покладено об'єм виробництва валової продукції, так званий вал і кількість гектарів сільськогосподарських угідь. Саме за допомогою цих цифр відбувалася оцінка всієї складної багатогранної організаційної роботи. І закономірно, що організаційна перебудова, проведена на такій базі в гранично обмежені строки, привела до чехарди, хаосу і труднощів.

Про це свідчать численні приклади. Партійні і комсомольські організації кондитерської фабрики ім. К. Маркса м. Києва входили в обласні промислові організації КПРС і ВЛКСМ, а профспілкова організація була підпорядкована Київській сільській облпрофспілці, роботу якої направляв сільський обком партії. Партійна організація кулінарної фабрики стояла на обліку в Московському райкомі партії м. Києва, а в адміністративному відношенні це підприємство на правах цеху відносилося до Дарницького м'ясокомбінату, профорганізація якого стояла на обліку в Київському сільському обкомі [36, арк. 60].

Справа доходила до курйозів. У Вінницькій області партійні організації м'ясокомбінату, молокозаводу, консервного комбінату підпорядковувалися парткому промислово-виробничого управління. В той же час партком не мав ніякого впливу на міський транспорт, електро-постачання, торговлю, газ та інші служби, від яких залежала робота цих підприємств. В свою чергу міськком не мав ніякого відношення до роботи даних підприємств, від яких залежав бюджет міста, постачання жителів міста життєво важливими видами м'ясо-молочних продуктів [37, арк. 107].

Крім того, негативну роль мала практика виокремлення із складу сільських регіонів так званих промислових зон, закріплення підприємств на селі за міськкомами, в результаті чого підприємства, які були передані у підпорядкування промислово-виробничих парткомів, опинились розкиданими по декількох районах, значно віддаленими від партійних комітетів. Стрийський район Львівської області, наприклад, об'єднував територію трьох колишніх районів загальною площею 230 тисяч гектарів і населенням 118 тисяч чоловік. Цілій ряд населених пунктів цього району після перебудови парторганів стали знаходитись на відстані більше 100 кілометрів від райцентру і в зимовий час майже не мали з ним ніякого зв'язку [38, арк. 1-2].

Нова структура партійних органів призводила до серйозних труднощів у народному господарстві. Тому природно, що вже через деякий час після перебудови промислові і сільські обкоми партії були змушені шукати шляхи і форми спільнотної роботи, проводити в життя спільні заходи, приймати спільні рішення там, де мова йшла про важливі питання розвитку народного господарства або культури. В цьому плані характерний приклад бюро Дніпропетровського



промислового обкуму Компартії України, на якому було розглянуто питання “Про незадовільне будівництво зрошутої системи трестів “Дніпробуд”. Прийнята постанова містила прохання до Дніпропетровського сільського обкуму про вжиття заходів з покращання робіт підвідомчих йому організацій, пропонувався ряд конкретних пропозицій відносно співробітництва у вирішенні цього питання [39, арк. 17].

Поруч із намаганнями до спільних дій у новій структурі парторганів нерідко виникали серйозні проблеми у взаємовідносинах між ними. Існували антагонізм і навіть ворожнеча серед промислових і сільських обкомів, управління раднаргоспу і колгоспних управлінь, колгоспів і підприємств. Все це вело до підсилення існуючої між ними роз’єднаності, неможливості вирішувати питання господарського виробництва.

Аналіз архівних документів свідчить, що створена зверху донизу структура партійного керівництва народним господарством за виробничою ознакою не могла працювати, була не в змозі забезпечити його динамічний розвиток. Її функціонування породжувало нові негативні моменти, призводило до виникнення нових проблем. Серед найбільш серйозних із них можна назвати посилення різноманітних бюрократичних перепон, які були викликані створенням чисельних органів, які дублювали один одного.

Розмежування партійних, радянських та інших органів принаймні вдвічі збільшувало кількість різних засідань і зборів. Керівні працівники, спеціалісти змушені були багато часу витрачати на складання звітів, написання доповідей і погодження питань господарського і культурного будівництва в двох або декількох інстанціях. Виникала парадоксальна ситуація, коли на території однієї області приймалися непогоджені постанови промислових і сільських облвиконкомів.

Особливо великі труднощі терпіли працівники обласних організацій і управлінь, які підпорядковувалися промисловим і сільським, партійним і радянським органам. Обласні управління зв’язку, торгівлі, народної освіти, охорони здоров’я, адміністративні органи тощо кожного дня отримували дублюючі постанови і розпорядження з одних і тих же питань з чотирьох адрес: промислових обкуму і облвиконкому, сільських обкуму і облвиконкому. Замість своєї безпосередньої роботи керівники і спеціалісти цих органів змушені були годинами затримуватися на засіданнях і зборах, які нерідко проходили одночасно [40, арк. 7-11]. Після перебудови спостерігалося зростання управлінського апарату. Залишалася складною, громіздкою, багатоступеневою також структура в більшості раднаргоспів: апарат раднаргоспу – апарат галузевих управлінь – апарат об’єднань (комбінатів) – апарат трестів – апарат підприємств. Ця структура була механічно перенесена з колишніх міністерств.

Апарати галузевих управлінь раднаргоспів, що були створені для більш кваліфікованого керівництва підприємствами відповідних галузей економічних районів, копіюючи апарат раднаргоспу, обросли різного роду функціональними відділами і службами. Так, кожне управління мало свій відділ кадрів, адміністративно-господарський відділ, бухгалтерію, плановий, фінансовий, виробничо-технічний відділ тощо. В 1964 році в Україні одних лише трестів нараховувалось 157 [41, с. 7-8].

Природно, що за такої численності різноманітних органів важко було розібратися, куди і до кого потрібно звертатися у випадку необхідності. Створювалися серйозні труднощі у вирішенні справ громадян, збільшився потік скарг і заяв людей, зростала тяганина у їх розгляді. В одному з листів прямо вимагалося покінчити з двовладдям на місцях [42, арк. 32-37].

Іншим негативним наслідком розмежування партійних органів за виробничою ознакою стало зростання серед партійних працівників різних рівнів питомої ваги спеціалістів народного господарства, які мали, як правило, технічну або сільськогосподарську освіту. Такий підхід до формування кадрового корпусу КПРС проводився в житті перш за все самим М. Хрущовим.



Розкриваючи його необхідність, він вказував: “Партійні працівники, організатори в нинішніх умовах повинні знати не тільки ідеї і Програму, але і конкретно знати свою справу, свою галузь виробництва, кваліфіковано керувати господарством... потрібно навчати людей, яких висунуто...” [43, С. 422]. Наслідком такої політики став технократичний підхід, превалювання господарсько-адміністративних функцій над політичними методами роботи.

В контексті проведення політики розмежування партійних і радянських органів за виробничою ознакою, М.С. Хрущовим були розпочаті подальші нововведення, виходячи винятково із власних уявлень про їх необхідність. Такі державно-управлінські зигзаги першого секретаря ЦК КПРС викликали роздратування апарату, збільшували незадоволення, сприяли поглибленню конфлікту з главою партії і уряду. З огляду на особливе ставлення М.С. Хрущова до України, можна пояснити й той факт, що вона була для нього своєрідним полігоном різних випробувань в галузі економіки й внесла на собі увесь тягар тих помилок, що зрештою завдали великої шкоди як промисловості, так і сільському господарству республіки [44, арк. 1-3].

Різкий протест партійних працівників викликала чергова новація, пов’язана зі зміною традиційно існуючого розуміння порядку функціонування партійних комітетів. Своє ставлення до цієї проблеми М.С. Хрущов виклав у записці, яка стала останньою із підготовлених ним в період 1962-1964 років, суть її полягала в тому, що партійні органи не повинні були втручатися в питання господарського будівництва, їм пропонували зосередитися виключно на політпросвітницькій роботі. В записці засуджувалася практика втручання у справи радгоспів і колгоспів, за що передбачалося навіть притягнення до кримінальної відповідальності [45, арк. 9]. Все це викликало незадоволення членів президії ЦК, багатьох керівників і ще більше поглибило вже існуючу плутанину у взаємовідносинах численних партійних, радянських і господарських структур.

Записка М.С. Хрущова фактично дозволила окремим керівникам господарств перекласти відповідальність за недоліки і провали в роботі на те, що партійний апарат втручається в господарські справи і заважає роботі. Особливо в невигідному становищі опинились бюро парткомів.

Таким чином, в 1962-1964 роках політика, направлена на здійснення грандіозної перебудови партійних, радянських органів за виробничою ознакою, привела до дестабілізації державно-управлінських структур, показала неспроможність спроб реформувати систему влади заходами організаційного порядку. Реорганізацію 1962-1964 років і її наслідки можна розглядати як одну із безпосередніх причин усунення М.С. Хрущова з посади керівника партії і уряду.

В цілому розмежування партійних органів, органів радянської влади, громадських організацій на промислові і сільські, крім ускладнення суспільно-політичної системи, системи державного управління, нічого позитивного не дало. Тому вже через два роки Пленум ЦК КПРС того ж скликання, в тому ж складі визнав доцільним повернутися до принципу побудови партійних організацій і їх керівних органів за територіально-виробничою ознакою, у відповідності із Статутом КПРС, прийнятим ХХІІ з’їздом партії. Були відновлені єдині обласні, країові партійні організації, які об’єднували комуністів за територією без врахування їх роботи в промисловості або сільському господарстві. Відновлювались і районом партії [46].

Робота листопадового (1964 р.) пленуму ЦК КПРС в періодичній пресі не висвітлювалася. З доповідю виступив секретар ЦК КПРС М.В. Підгорний. Він відзначив, що “прийняті в 1962 році рішення суперечили Статуту КПРС, але ми підкорилися і провели це розмежування в життя, так як здавалося, створена знизу доверху струнка система партійних органів за виробничою ознакою, що й підкупило. Але все це не стало результатом глибокого вивчення



питання, а наслідком суб'єктивізму і поспішності, це була “новація”, яка ніякої користі не принесла” [47, арк. 396].

В доповіді на пленумі було зачитано лист комуніста Середовича з України: “Нашу Хмельницьку область розділили на промислову і сільську. А для чого питаетесь? Адже промисловості в нас як кіт наплакав: із 1650 тисяч населення під владу промислового виконкуму могли передати лише 200 тисяч, а штати його майже такі, як і у сільському, в ньому наявні такі ж відділи і управління, оклади начальників, хоч робити їм зовсім нічого і вони не знають як вбити час. Самі посудіть: з 90 тисяч інженерів на промисловий облвиконком приходиться лише десята частина, із 1400 шкіл в підпорядкуванні промислового облвно 65, із 2500 клубів і кіноустановок на управління культури промислового облвиконкому приходиться біля 80. А скільки нікому не потрібних суперечок часто виникає в роботі, як важко простій людині відшукати потрібній іому установі” [48, арк. 18-19].

На листопадовому (1964 р.) пленумі ЦК КПРС мова йшла про недоцільність збереження колгоспно-радгоспних управлінь, нової системи управління промисловістю і будівництвом, існування раднаргоспів.

У пресі повідомлялося про повну одностайність виступаючих на пленумі з усіх питань. Але насправді це не відповідало дійсності. Багато виступаючих висловлювали інші, на відміну від доповіді, думки. Так, були різні судження стосовно збереження галузевих бюро обкомів і крайкомів КПРС з керівництва промисловістю і сільським господарством. Позитивно висловлювалися учасники пленуму про виробничі колгоспно-радгоспні управління як про оперативні сільськогосподарські органи, які цілком виправдали себе, пропонувалося перетворити їх у відділи райвиконкомів [49, арк. 398].

Подібну позитивну оцінку деякі оратори дали діяльності раднаргоспів. Відгомін цього прозвучав на сесії Верховної Ради СРСР, яка відбулася невдовзі після листопадового пленуму ЦК КПРС. Депутати підкреслювали: “Останнім часом все частіше лунають голоси про необхідність ліквідації раднаргоспів і повернення до старої системи управління виробництвом через міністерства. Це начебто викликано інтересами виробництва, вимогами галузевого розвитку промисловості. На наш погляд, такі пропозиції безпідставні. Масштаби нашої країни, зростаючі об'єми виробництва, його технічне переозброєння, якісні зміни галузей народного господарства у зв'язку з розвитком науки і техніки, тісне їх переплетення між собою не дозволяють сьогодні ефективно здійснювати лише централізоване управління промисловістю, а тим більше по окремих її галузях. Ми вважаємо, що система раднаргоспів є безумовно прогресивною і цілком себе виправдала. Існуючі її недоліки за умови удосконалення загальної структури управління за рахунок підвищення рівня галузевого керівництва з центру можуть бути усунуті” [50].

Але аргументи з усіх цих питань були відкинуті президією ЦК КПРС, точка зору якої переважала, отримавши більшість. Варто відзначити, що прийнявши на пленумі рішення про об'єднання партійних, радянських органів, рекомендувалося здійснювати його, за словами первого секретаря ЦК Компартії України П.Ю. Шелеста, “спокійно, розсудливо, без метушні і шуму. Нашій пресі, радіо, телебаченню не варто створювати навколо цього зайву бучу, не потрібно надавати місце на сторінках нашої преси людям, які все критикують, всіх звинувачують, але самі нічого конкретно не роблять, діям таких любителів критики, етаких критиканів потрібно покласти край” [51, арк. 80]. На пленумі фактично була вирішена доля колгоспно-радгоспних управлінь, раднаргоспів, незважаючи на їх підтримку деякими учасниками пленуму. Можна сказати, що якщо жовтневий (1964 р.) пленум ЦК КПРС усунув М.С. Хрущова як політичну фігуру, то листопадовий (1964 р.) пленум ЦК перекреслив всі починання, розпочаті ним під час



перебування на посаді першого секретаря ЦК КПРС і Голови Ради Міністрів СРСР. Новий лідер партії Л.І. Брежнєв своє ставлення до реформ і перебудов сформулював так: “...не в установках, не в реорганізаціях, не в нових декретах основа, а в людях і в перевірці виконання. Центральний Комітет КПРС і Радянський уряд бачать свій обов’язок в тому, щоб здійснювати необхідні заходи з удосконалення керівництва народним господарством, роблячи це з оглядкою, без метушні і поспішності” [52]. В цьому полягало кредо нової епохи, яка наступала в житті радянського суспільства.

Література

1. *О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством: Постановление пленума ЦК КПСС от 19-23 ноября 1962 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд. (Далі: КПСС в резолюциях...) – М., 1986. Т. 10. – С. 288;*
2. *КПСС в резолюциях... – М., 1985. Т. 6. – С. 129;*
3. *XX съезд КПСС 14-15 февраля 1956 года. Стенографический отчет. – М., 1956. Т. 1. – С. 104;*
4. *КПСС в резолюциях... – М., 1985. Т. 1. – С. 108;*
5. *Правда. – 1962. – 13 ноября;*
6. *Баран В.К., Даниленко В.М. Україна в умовах системної кризи (1946-1980-ти р.р.). Т. 13. – К.: Альтернативи, 1999. – С. 104;*
7. *Панченко П.П., Плющ М.Р., Шевченко Л.А. / Україна: друга половина ХХ століття. Нариси історії. К.: Либідь, 1997. – С. 95;*
8. *Про реорганізацію обласних Рад депутатів трудящих за виробничим принципом: Указ Президії Верховної Ради УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – К., 1963. – Вип. 2. – С. 29-35;*
9. *Стенограма наради секретарів Президії Верховних Рад союзних, автономних республік та завідуючих відділами у питаннях роботи Рад про роботу апаратів Президії у зв’язку з реорганізацією радянських органів за виробничим принципом // ЦДАВО України, Ф. 1, оп. 20, спр. 816, арк. 14-15;*
10. *Там само, арк. 16;*
11. *Там само, арк. 16-17;*
12. *Див.: Відомості Верховної Ради УРСР – К., 1964. – Вип. 50. – С. 693-697;*
13. *Партийная жизнь. – 1962. – №1. – С. 51-53; Коммунист. – 1961. – №3. – С. 50;*
14. *Там само;*
15. *Див.: Пленум ЦК КПСС. 19-22 ноября 1962 г. Стенограф. отчет. – М., 1963. – С. 77;*
16. *Листи за підписом секретарів ЦК Компартії України на адресу ЦК КПРС//ЦДАГО України, Ф. 1, оп. 24, спр. 5648, арк. 60-61;*
17. *Там само, арк. 61;*
18. *Пленум ЦК КПСС. 19-22 ноября 1962 г. Стенограф. отчет. – М., 1963. – С. 118;*
19. *Стенограма промови товариша Шелеста на нараді секретарів промислових обкомів партії про перебудову управління промисловістю і будівництвом. 25 березня 1963 р. // ЦДАГО України. Ф. 1, оп. 24, спр. 5729, арк. 8;*
20. *Див.: КПСС в резолюциях... – М. 1986. Т. 10. – С. 289.*
21. *Там само, с. 290;*
22. *Там само, с. 292-293;*
23. *Див.: Пленум ЦК КПСС. 19-22 ноября 1962 г. Стенограф. отчет. – М., 1963. – С. 72;*
24. *Матеріали виступу товариша Шелеста П.Ю. на засіданні Кабміну СРСР з обговорення народногосподарських планів 1964-65 роки // ЦДАГО України. Ф. 1. оп. 24, спр. 5739, арк. 49, 51;*
25. *Див.: Правда. – 1962. – 26 декабря;*



26. Див.: *Правда*. – 1963. – 24 апреля;
27. Стенограма наради секретарів Президій Верховних Рад союзних, автономних республік та завідуючих відділами у питаннях роботи Рад про роботу апаратів Президій у зв'язку з реорганізацією радянських органів за виробничим принципом // ЦДАВО України, Ф. 1, оп. 20, спр. 816, арк. 14;
28. Відомості ВР УРСР. – 1963. - № 27. – с. 430;
29. Див.: *Правда*. – 1963. – 24 апреля;
30. Див.: *Правда*. – 1962. – 9 декабря;
31. Див.: *Коммунист*. – 1962. – № 17. – С. 6;
32. Див.: *Правда*. – 1963. – 21 февраля;
33. Див.: *Правда*. – 1963. – 18 ноября;
34. Матеріали ХХII з'їзду КПРС. – К.: Політвидав, 1962. – с. 412;
35. Коляхов В. Славне десятиліття // Рад. Україна. – 1963. – 3 вересня;
36. Матеріали виступу товариша Шелеста П.Ю. на засіданні Кабміну СРСР з обговорення народногосподарських планів 1964-65 роки // ЦДАГО України. Ф. 1. оп. 24, спр. 5739, арк. 60;
37. Доповідні записки, зауваження, довідки, статистичні відомості про підсумки виконання державного плану розвитку народного господарства УРСР за 1963-1964 роки // ЦДАВО України, Ф. 2. оп. 10. спр. 2554, арк. 107;
38. Копії вихідних листів на адресу ЦК КПРС за підписом I секретаря ЦК Компартії України // ЦДАГО України, Ф.1, оп. 24. спр. 6127, арк. 1-2;
39. Листування з республіканськими та обласними організаціями УРСР про роботу партійно-державного контролю ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР // ЦДАВО України. Ф. 2. оп. 10. спр. 3571, арк. 17;
40. Стенограма виступу товариша Шелеста П.Ю. на зборах партійного активу м. Києва і Київської області. 15 жовтня 1964 року // ЦДАГО України, Ф.1. оп. 24. спр. 5949. арк. 7-11;
41. На виконання рішень листопадового пленуму ЦК КПРС і грудневого пленуму ЦК Компартії України // Економіка Радянської України. – 1964. – №2. – С. 7-8;
42. Копії вихідних листів в ЦК КПРС, Раду Міністрів СРСР//ЦДАГО України. Ф.1. оп. 24. спр. 5917, арк. 32-37;
43. Див.: Пленум ЦК КПСС. 17-18 февраля 1964 года. Стенограф. отчет. – М., 1964. – С. 422;
44. Копії вихідних листів на адресу ЦК КПРС за підписом першого секретаря ЦК Компартії України // ЦДАГО України. Ф.1. оп. 24. спр. 6127, арк. 1-3;
45. Стенограма виступу товариша Шелеста на зборах партійного активу м. Києва і Київської області 15 жовтня 1964 року // ЦДАГО України. Ф.1. оп. 24. спр. 5949, арк. 9;
46. Див.: Объединение промышленных и сельских областных краевых партийных организаций: Постановление пленума ЦК КПСС от 16 ноября 1964 года // Правда. – 1964. – 17 ноября;
47. Материалы ноябрьского (1964 г.) пленума ЦК КПСС // Российский государственный архив социально-политической истории (далее РДАСП)., Ф.17. оп. 94. спр. 660, арк. 396;
48. Там само, спр. 969, арк. 18-19;
49. Там само, спр. 660, арк. 398;
50. Див.: Заседание Верховного Совета СССР VI созыва. V сессия. 9-11 декабря 1964 г. Стенограф. отчет. – М., 1965. – С. 102-103;
51. Материалы ноябрьского (1964 г.) пленума ЦК КПСС//РДАСП. Ф. 17. оп. 94, спр. 969, арк. 80;
52. Див.: *Правда*. – 1964. – 18 ноября;