

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ім. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

МОСКАЛЕНКО Василь Григорович

МІСЦЕВІ РАДИ УРСР В СИСТЕМІ  
ТОТАЛІТАРНОЇ ВЛАДИ /30-і роки/.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата історичних наук.

Спеціальність 07.00.01 - історія  
громадських рухів  
і політичних партій

Київ - 1993

ЛНБ України ім. В. Стефаника



00814564 (S)

Дисертація виконана на кафедрі історичних дисциплін Інституту підвищення кваліфікації викладачів вищої школи при Київському університеті ім. Тараса Шевченка

Науковий керівник – доктор історичних наук,  
професор Горбань Ю. А.

Офіційні епоненти – доктор історичних наук,  
професор Колесник В. Ф.  
кандидат історичних наук,  
доцент Береговий С. І.

Провідна організація – Дніпропетровський державний  
університет

Захист відбудеться "21" жовтня 1993 року  
15 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради  
К 068.18.03 при Київському університеті ім. Тараса Шевченка  
за адресою: вул. Володимирська, 60, ауд. 349

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці університету /вул. Володимирська, 58/

Автореферат розісланий "18" березня 1993 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої ради

Іванцова І. В.

ЛНБ ім. В. Стефаника  
АН України

В умовах політичної і економічної реформи, які проходять в Україні, зросла необхідність у глибоких наукових дослідженнях її історії, об'єктивному аналізу механізмів формування і функціонування органів влади. Процеси демократизації, зокрема, потребують всебічної оцінки суті і значення місцевих Рад, організаційних форм їх діяльності, причин нереалізованих можливостей.

Оцінюючи результати суспільного розвитку в умовах тоталітаризму, слід підкреслити, що культ особи, командно-адміністративна система управління, волюнтаризм, панування беззаконня призвели до серйозних стратегічних прорахунків, деформацій і перероджень в суспільстві. Тому тільки реальна оцінка історичних процесів і уявлень, може забезпечити об'єктивне переосмислення історії місцевих Рад.

Звертання до досвіду організації органів влади на місцях продиктовано не тільки зацікавленістю до минулого. Воно життєво необхідне для сьогоденної діяльності місцевих Рад, яку б форми вони не мали у майбутньому. Правдиве розкриття ролі місцевих органів влади, становлення і діяльності їх структур в 30-і роки, аналіз помилок є необхідною умовою вирішення ключових проблем, які виникли на сучасному етапі розвитку української держави. Сказане значною мірою обумовлює актуальність і практичне значення обраного предмета дослідження.

В роки довоєнних п'ятирічок місцеві Ради законодавчо, формально були органами радянської влади. Але в період становлення тоталітаризму вони були позбавлені можливості реально виконувати свої функції і стали лише ширмою для партійно-адміністративного диктату. Це повинно орієнтувати науку на здобуття

уроків минулого, без врахування яких неможливо розраховувати на безпомилковість сучасних перетворень.

Актуальність теми обумовлюється також особливостями розвитку самої історичної науки, яка постраждала від культу особи, бюрократичних методів керівництва, догматизму і некомпетентного втручання, але на жаль, не змогла ще глибоко, різнобічно і правдиво розкрити складний і суперечливий шлях місцевих Рад УРСР в роки довоєнних п'ятирічок. Хоча по проблемах, що досліджуються в дисертації, видана значна кількість літератури, вона в переважній більшості з'явилася до середини 80-х років і вазнала ідеологічного впливу минулих років. Інтерпретація тих чи інших подій і явищ суспільного життя подається в ній в межах офіційно дозволених підходів і концепцій.

Розвиток історичної науки, завжди зв'язаний з гідведенням підсумків, аналізом нагромаджених знань. Без цього неможливо виявити і простежити основні тенденції у вивченні окремих проблем, пізнати закономірності і особливості концептуальних змін в науці. Дослідження діяльності місцевих органів влади в роки довоєнних п'ятирічок призначені прискорити розробку сучасної концепції історії українського суспільства, вільної від суб'єктивних нашарувань і багаторічних фальсифікацій. "Інвентаризація" написаного допоможе швидше відмовитись від домінуючих раніше догматичних схем, стереотипів, глибше зрозуміти, що відбувалося з місцевими Радами, коли вони знаходилися на "задвірках" суспільного інтересу.

Вибираючи тему дослідження автор виходив з того, що актуальність історичного дослідження зумовлюється не стільки

хронологічною близькістю досліджуваного періоду до наших днів, скільки тим, настільки важливі і повчальні уроки минулого, в якій мірі вони – через їх узагальнення і осмислення, можуть прислужитися сучасній практиці місцевих органів влади. Безумовно, мова йде не тільки про те, щоб не повторювати помилок минулого при побудові дійсно демократичного суспільства в Україні. Дисертант прагнув акцентувати увагу також на тому, в чому сконцентровані загальні закономірності, основополагаючі принципи формування і діяльності місцевих Рад.

Старанне вивчення історії місцевих Рад в умовах тоталітарного режиму має безпосередньо практичне значення. Воно продиктоване, перш за все, необхідністю переосмислення оцінок раціональності форм і методів діяльності Рад в соціально-економічній сфері. Це допоможе на практиці звільнитися від застарілих форм в функціонуванні органів влади.

Практичне значення минулого 30-х років підсилюють ті обставини, що ряд народногосподарських проблем сьогодення своєю суттю співзвучні тим, які склали серцевину організаційно-господарської діяльності місцевих Рад в роки перших п'ятирічок. До них відносяться, такі завжди актуальні питання, як діяльність в сфері економіки, комунального господарства, підвищення соціального, культурного рівня життя народу і інші. Вивчення минулого допоможе органам влади уникнути помилок і прорахунків, які були характерні для 30-х років.

Виходячи з актуальності, науково-практичного значення, недостатнього, з точки зору сучасного підходу, рівня наукової розробки її окремих аспектів, дисертант ставив за мету шляхом системного аналізу опублікованих і архівних матеріалів стосов-

но обраного предмету дослідження простежити характер і обумовленість основних тенденцій у формуванні і функціонуванні місцевих органів влади. Досягнення цієї мети реалізується через постановку більш конкретних завдань:

- проаналізувати конкретно-історичні умови, які обумовили структуру місцевих органів влади, її трансформування, приділивши при цьому головну увагу співвідношенню об'єктивних і суб'єктивних факторів в цьому процесі;

- дослідити механізм формування депутатського корпусу місцевих Рад, його соціально-політичні характеристики;

- співвіднести принципи формування структур місцевих органів влади з цілями сталінського курсу соціально-політичних, економічних перетворень і методами його практичної реалізації;

- прослідкувати складові системи адаптації органів влади до умов політичної кон'юнктури, зокрема у зв'язку з декларуванням в Конституції 1936 року принципів народовладдя, політичних свобод;

- обґрунтувати міру реального впливу місцевих Рад на формування і практичну реалізацію соціально-економічних програм;

- враховуючи наявність певних розходжень в оцінці окремих явищ і фактів суспільно-політичного життя досліджуваного періоду, висловити власні міркування на основі порівняльного аналізу різних по своєму характеру документів;

- через історіографічну оцінку стану наукової розробки основних проблем діяльності Рад визначити завдання їх подальшого дослідження.

В процесі реалізації названих цілей і завдань в дисерта-

ції зроблені відповідні узагальнення, сформульовані висновки і положення, практичні рекомендації, сукупність яких, а також систему їх доказів і обґрунтувань, автор вносить на захист.

Методологічну основу дослідження складають об'єктивний, реалістичний підхід до аналізу формування і діяльності місцевих Рад в умовах тоталітарного режиму. Вирішенню поставлених у дисертації завдань сприяло використання автором історичного, логічного, порівняльного та проблемно-хронологічного принципів.

Те нове, що на думку автора вноситься в розробку даної теми і складає основний науковий результат дисертаційного дослідження зводиться до наступного.

Процес формування і функціонування структур місцевих Рад УРСР в роки довоєнних п'ятирічок узагальнюється з урахуванням сучасних досягнень історичної науки. Дана нова в порівнянні з існуючою до останнього часу, історіографічна оцінка написаних робіт, показана їх прихильність пануючим тоді теоретичним поглядом на соціалізм і концепціям радянського суспільства. З позиції сучасного бачення проблеми в дисертації окреслені основні фактори, які негативно впливали на діяльність місцевих Рад, частково: культ особи, ідеологічний тоталітаризм і остракізм, подавлення інакомислячих, повне домінування адміністративно-командних методів керівництва Радами.

Елементи наукової новизни присутні в тій частині дослідження, в якій розглядається позиція місцевих органів влади в період голоду 1932-1933 років, опір стеліньській політиці хлібозаготівель і репресій проти депутатського корпусу, працівників виконкому Рад.

В роботі зроблена спроба в узагальненому вигляді подати ряд конкретних проблем Рад в роки перших п'ятирічок: формування структур Рад по класовому принципу, роль депутатів в різних структурах місцевих органів влади, репресії проти працівників виконкомів, голів, замісників і секретарів Рад, депутатів і форми їх опору тоталітарному режиму.

При цьому переосмислено багато оцінок, які раніше існували в історії, поставлено ряд проблем, перспектива розробки яких, на думку дисертанта, очевидна.

Висловлено критичне відношення до достовірності ряду фактів, статистичних даних, введених раніше в науковий обіг. В дисертації зроблено спробу дати об'єктивну оцінку впливу загальнопартийних документів, виступів і праць керівників партії і радянської держави на характер, зміст і проблематику досліджень. На основі цього сформульовані висновки, які підтверджують, що матеріали партійних з'їздів і конференцій, пленумів ЦК, офіційні матеріали вищих органів влади, прийняті в роки довоєнних п'ятирічок, які вважалися до середини 80-х років найбільш вірогідними джерелами з історії радянського суспільства, не відображають реальної картини соціально-економічного життя в країні. В них домінували односторонні позитивні оцінки діяльності місцевих Рад, соціальної активності депутатського корпусу, вони не відображували суперечностей суспільного розвитку, шляхів їх подолання.

В дисертації уточнюються окремі історичні факти, хронологія тих чи інших подій і явищ суспільного життя, цифрові дані, які відображають динаміку ротації і кооптації працівників виконкомів місцевих органів влади.

Практичне значення дисертаційного дослідження вбачається в тому, що окремі його результати допоможуть історикам краще орієнтуватися у великій масі літератури про місцеві Ради, критично до неї ставитися. Результатами дослідження дисертант хотів би звернути увагу дослідників на найбільш складні і в той же час гостро актуальні проблеми в діяльності місцевих Рад України.

Науково-практичне значення основних результатів дисертаційного дослідження автор вбачає також у тому, що вони можуть бути використані при підготовці навчальних підручників по історії держави і права України, викладанні курсу історії України у вузах та написанні відповідних узагальнюючих робіт.

Ряд висновків і узагальнень доведено до рівня практичних рекомендацій, спрямованих на подальше удосконалення механізму функціонування Рад в сучасних умовах. Їх зміст і аргументація викладені у відповідних розділах даного автореферату.

В плані практичної реалізації основних результатів дисертаційного дослідження автором опубліковані навчальний посібник для студентів вузів, брошура на допомогу депутатам, працівникам виконкомів місцевих Рад. Результати дослідження апробувалися також на міжвузівських і міжкафедральних науково-практичних конференціях, на теоретичних і методичних семінарах.

Структура дисертації орієнтована перш за все на досягнення раніше сформульованих мети і завдань даного дисертаційного дослідження. При її визначенні автор виходив із того, що сукупність проблем, які склали основний зміст розділів дисертації, повинні забезпечити цілісний аналіз механізму формування і ді-

яльності Рад, сконцентрувати увагу на малодосліджених питаннях теми. Проблемно-хронологічний принцип дослідження дозволив простежити в органічному взаємозв'язку виконання своїх функцій Радами, ілюзорність можливостей місцевих органів влади в формуванні політичних відносин, у визначенні не тільки соціально-економічного курсу, але і шляхів його реалізації.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів, заключення, списку літератури і додатку.

У вступі розкривається і обґрунтовується актуальність теми, визначається мета і завдання дослідження, його новизна і практичне значення.

В першому розділі аналізується стан наукової розробки основних проблем досліджуваної теми. Автор намагався з позицій сучасного бачення проаналізувати публікації істориків, в яких розглядаються різнобічні аспекти діяльності місцевих Рад України в умовах адміністративно-бюрократичної системи. В дисертації підкреслюється, що основні напрямки і зміст праць були визначені під впливом культу особистості Сталіна і авторитарного тиску, здійснюваного на історичну науку Центральним комітетом партії і її розгалуженим апаратом.

Література, яка розкриває процес формування і діяльності Рад в 30-і роки, різнопланова. Різні аспекти даної теми – тезетичні, організаційно-практичні висвітлювалися істориками, економістами, юристами.<sup>1</sup> Для цих робіт характерним було одномірне

<sup>1</sup> Левичев Т. Работа горсоветов и их очередные задачи. - М.Л. - 1930, 109 с. Борисов М. Адміністративна робота сільрад. - X, 1930. - 39 с.; Броун М., Рівлін Л. Виборчі права громадян. - X, 1930 - 60 с.; Гроссман В. Опытно-показательная округа. - М. 1930 - 64 с.; Авилов В. П. Пути укрепления района и сельсовета. - М, 1931, - 95 с.; Гусятинский Б. Организация работы райвиконкомів міськрад та сільрад. - X-1931, - 192 с.; Єфімов О. О. Завдання Рад в охороні та організації соціалістичного побуту на селі. - X, 1933-54 с.; Чугунов С. Робота секцій міських Рад. - М, 1935 - 34 с. і інші.

вивчення соціально-політичної проблематики. В публікаціях недостатньо використовувався статистичний матеріал, зображення дійсності ілюструвалося нескінченною безліччю цитат, небагаточисленними і односпрямованими прикладами. В цілому для літератури 30-х років були характерні концептуальні підходи, які склалися в історичній науці під впливом авторитарно-бюрократичної системи.

Авторами публікацій були також радянські і партійні діячі. Результатом їх аналізу став висновок, що далеко не всі вони можуть використовуватися як історіографічні джерела. Вони перш за все історичні джерела. Але ті з них, в яких містяться оцінки важливих історичних і історіографічних фактів, можуть розглядатися як історіографічні джерела.

Серед робіт, які в тій чи іншій мірі висвітлюють роль місцевих органів влади, в соціально-економічній сфері, слід назвати статті, виступи, брошури партійних і державних діячів, які мали безпосереднє відношення до діяльності Рад: Калініна М.І., Косіора С.В., Петровського Г.І., Постишева П.П. і інших.<sup>1</sup> Їх аналіз показує, що в них утверджувалися положення, які не відображали реальні тих процесів, що відбувалися в суспільстві, стосувалося то обґрунтованості політичної лінії Комуністичної партії, демократичного характеру Рад, чи відповідності партійного керівництва місцевими органами влади об'єктивним потребам суспільного розвитку. Безумовно, що про научність і обґрунтованість даних висновків вести мову не доводиться.

<sup>1</sup>Петровський Г.І. Ради в боротьбі за генеральну лінію партії. Доповідь на XII з'їзді Рад.-Х.: -с.8-11; Постишев П.П. Советская Украина на новом подъеме. Политический отчет ЦК КП/б/У. XII съезд КП/б/У.-Х.:1934. - 104 с.;Калинин М.И. Победа социализма и развитие советской демократии//Статьи и речи.М.: 1936, с. 9, 192-196.

Аналіз показує, що призначення відповідних виступів, статей державних і партійних керівників полягає в популяризації партійних рішень з питань радянського будівництва. Непризнання в цих публікаціях негативних явищ, породжених режимом особистої влади Сталіна, грубих деформацій в політичній системі зумовило не тільки фальсифікацію історичних процесів, але і не дозволило правильно визначити місце і роль Рад в ній.

В радянській літературі 30-х років неможливо було прочитати про голод 1932-1933 років, репресії по відношенню до селянства, про протидію політиці сталінізму з боку працівників радянського апарату, депутатів, виборців, хоча останнє мало місце в республіці.

Історіографічна традиція, яка склалася в 30-і роки допускала лише позитивне відношення трудящих до здійснення політики Комуністичної партії. Факти негативного порядку замовчувалися, представлялись як виключення, як підступи ворогів радянської влади.

Таким чином, в 30-і роки в публікаціях по радянському будівництву утвердився апологетичний підхід до висвітлення системи місцевих Рад, яка трактувалася як демократична. Хоча на практиці, по суті, реалізовувалися спрощені всесо-комуністичні погляди на діяльність місцевих Рад, обтяжені беззаконнями і масовими репресіями режиму влади Сталіна.

З кінця 30-х до середини 50-х років кількість публікацій по радянському будівництву, в тому числі по формуванню і діяльності місцевих Рад, різко зменшилося. Причину цього дисертант вбачає в тому, що в умовах посилення адміністративно-бюрократичного

тичної системи, наростання політичних репресій сфера діяльності Рад невинувато збулася. знизився їх авторитет як органів народовладдя. В тій чи іншій мірі місцеві Ради досліджувалися в контексті загально-історичних робіт.<sup>1</sup>

До середини 50-х років роль місцевих Рад в політичній системі суспільства періоду перших п'ятирічок висвітлювалася у відповідності з догматичним трактуванням "Короткого курсу історії ВКП/б/". Звідси головні недоліки публікації, які полягали в надмірному звеличуванні ролі трудящих в діяльності місцевих Рад, в абсолютизації авторитету партії в соціально-політичній і духовній сферах. Література цього періоду несе на собі відбиток ідеологічної заданості, узаконення існуючих в умовах особистої влади порядків, як соціалістичних норм.

Після XX з'їзду Комуністичної партії, викриття культу особи Сталіна у вивченні досліджуваної проблеми, як і в цілому в історичних працях, відбулися суттєві зміни позитивного характеру. Важливе значення для дослідників мав розпочатий процес реабілітації несправедливо репресованих.

На жаль, уже в 70-х роках він по суті був припинений. Що стосується офіційної доктрини історії політичної системи, ролі і місця в ній місцевих Рад у 30-і роки, яка буда вироблена на XX з'їзді КПРС і збереглася до середини 80-х років, то вона визнавала негативний вплив культу особи Сталіна і його оточення на діяльність державних структур, посилення централізму,

<sup>1</sup>Мандельштам Л.И. Советы - политическая основа СССР. - М.: 1940 - 83 с.; Його ж, Ради - політична основа СРСР. - Х.: - 1941 - 76 с.; Питання історії та права Української РСР. - Х., - 1963. - 128 с.; Денисов А.И. Советы - политическая основа СССР. - М., 1963 - 60 с.

практику репресій. Але ці історичні процеси пов'язувалися лише з другою половиною 30-х років, пояснювалися психологічним феноменом, обожнюванням вождя.

З другої половини 50-х і до середини 80-х років було опубліковано ряд досліджень з історії Рад, організації і діяльності їх структур, про участь депутатів в органах місцевої влади в роки довоєнних п'ятирічок. Діяльність Рад України на різних етапах історії Радянської держави в тій чи іншій мірі знайшла відображення в узагальнюючих працях по радянському будівництві, по історії СРСР, УРСР, КПРС і інших.<sup>1</sup> Здійснений в розділі їх аналіз підтвержує висновки, що суттєвими недостатками історичної літератури другої половини 50-х - середини 80-х років були її апологетичний характер, відсутність аналітичного і критичного підходу до дійсності. Але це було неминуче. Адже існуючі в науці традиції забороняли вихід за рамки розроблених узагальнених схем. Більш того, в кінці 60-х - початку 70-х критика культу особи по суті була згорнена, а в історичних працях все більше і більше здійснювався поворот до концепції, яка утверджувала демократичний характер радянської політичної системи і держави в 30-і роки.

На сучасному етапі історіографії вудбуваються переосмислення поглядів і концепцій, які склалися раніше, питань, які

<sup>1</sup> Дешешкин А.И. Местные органы власти Советского государства /1921-1936 гг./ - М., 1957 - 411 с.; Нариси з історії держави і права Української РСР. 36 статей. - К, 1957. - 228 с.; 3 історії соціалістичного і комуністичного будівництва на Україні /1934-1961 рр./ 36 статей. - К, 1963 - 465 с.; Советская власть трудящихся 1917 - 1936 гг. - М., 1966. - 575 с.; Советы за 50 лет. - М., 1967. - 495 с.; История Коммунистической партии Советского Союза; В 6 т. - М., 1970. - т. 4. Кн. I - 664 с.; Суспільно-політичне життя трудящих Української РСР. - В 2-х т. - т. I. - К., 1973; Партия и Советы. - М., 1982 - 255 с. і інші.

стосуються ролі місцевих Рад в системі політичних суспільних відносин, формуванні і діяльності їх організаційних структур у 30-і роки. Суспільство знайоме з публікаціями про каральні репресивні функції державної машини, фактичне підкорення народу тотальній "апаратній" державі, панування в 30-і роки авторитарної політичної системи і т.ін.<sup>1</sup>

Перші спроби переосмислення історії міських Рад республіки в 20-30-і роки, участь їх у суспільно-політичному житті зроблені на Україні в монографії Гонтаря О.В.<sup>2</sup> Монографія не позбавлена старих стереотипів. Мова йде про позитивну в цілому оцінку існуючого в кінці 20-х - 30-х роках партійного керівництва Радами, про позитивне відношення до форм і методів роботи Рад, які використовувалися, намагання з їх допомогою показати достатньо високу політичну активність трудящих в органах місцевої влади, в процесі проведення виборчих кампаній і т.ін. Названа монографія суперечлива за своїм змістом. В ній поєднуються старі і нові підходи, що ще раз підкреслює необхідність подальшої розробки на основі історичної конкретики питань історії Рад.

<sup>1</sup> См.: Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа. М., 1988. - с. 142-150; Гордон А., Клопов Э. Много не дано. М., 1988. - с. 97-122; Поляков Ю.Л. Политический процесс многомерен // Вопросы истории КПСС. - 1983. № 9 - с. 19-34; Кляшкин И. Была ли альтернатива административной системе? // Политическое образование. - 1988. № 10. - с. 55-66; Бордюгов Г., Козлов В. История 20-30 гг. и современная мысль. // Историки спорят. М., 1989. с. 232-268; Волобуев О., Кулешов С. Очищение. История и перестройка. - М., 1989. с. - 77-115; Курицын В.М. 1937: истоки и практика культа // Реабилитован посмертно. - М., 1989. - с. 7-45.

<sup>2</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - К-О, 1990.

Таким чином, аналіз історичних робіт в даному дослідженні дозволяє зробити висновок, що вченими протягом багатьох років однобоко вивчався і узагальнювався досвід Рад республіки в 30-і роки. Проблема вивчалась тільки в одній площині: обґрунтування послідовного, прогресуючого народовладдя. Безумовно, що в обстановці політичної диктатури Сталіна і його оточення історики не могли реалізувати свої можливості об'єктивно показати складну і суперечливу практичну діяльність Рад. В той же час, з врахуванням нових теоретичних висновків, узагальнень і оцінок минулого радянського суспільства поки що не вивчена роль місцевих Рад в системі суспільних відносин в умовах тоталітарного режиму влади в 30-і роки.

Другий розділ дисертації присвячений аналізу формування місцевих структур радянської влади. В 30-і роки в умовах суперечливості процесів і явищ суспільного розвитку продовжувалися трансформації політичної системи в країні. Зрозуміло, що тоталітарний режим не міг не вплинути на основу політичної системи - місцеві Ради. Характер змін, які проходили в досліджуваній період, проявилися уже на етапі формування місцевих структур радянської влади.

Здійснений в дисертації аналіз соціально-політичних умов, в яких діяли Ради, дає підстави стверджувати, що формування органів місцевого управління і їх структур проходило в умовах всеохоплюючого утвердження адміністративно-командних методів управління, зрощення партійних і державних структур, перетворення партійно-державного апарату в опору тоталітарного режиму влади. Місцеві Ради перетворилися в провідників волі партійного апарату, який в свою чергу здійснював задуми вождя, далекі

від інтересів народу. В таких умовах формування місцевих структур влади в роки перших п'ятирічок було позбавлено реального волевиявлення народу.

Аналіз підготовки і проведення виборів Рад, дає право стверджувати, що в роки довоєнних п'ятирічок вони проводилися з порушенням строків, які закріплювалися в Конституціях України 1929 і 1937 рр. Не дивлячись на наявність конституційної основи формування місцевих структур влади, сам хід виборів регулювався документами партійних з'їздів, конференцій, пленумів центральних і місцевих органів партії. У відповідності із законодавством підготовку і проведення виборів до місцевих Рад повинні були організовувати і проводити колегіальні органи - виборчі комісії. В діючих у 30-і роки Положеннях про вибори були спеціальні розділи, в яких визначалися завдання виборчих комісій.<sup>1</sup> Проте набираючий сили тоталітарний режим орієнтувався на централізацію влади в руках партапарату. Тому персональний склад міських, районних і сільських виборчих комісій на практиці визначався і "рекомендувався" останніми і, як правило, включав секретарів партійних комітетів різних рівнів.

Проведений в дисертації аналіз якості його складу виборчих комісій показує, що партапарат включав в них в основному номенклатурних працівників, які в тій чи іншій мірі залежали від партійних комітетів, в більшості випадків були його членами, виконували їх волю, а точніше директиви, які поступали зверху.

<sup>1</sup> Інструкція про вибори в Ради і на з'їзди Рад УРРС. - X, 1930 - с. 25; Інструкція про вибори в Ради і на з'їзди Рад УРРС. - II, - 1934. - с. 23.

В розділі на основі аналітичних роздумів обгрунтовані висновки, що для діяльності виборчих комісій була характерна пасивність, а нерідко і упередженість. Це часто призводило до того, що людей необгрунтовано включали до списку позбавленців, причому нерідко це робилося на основі особистих рахунків. В сільській місцевості часто позбавленням виборчих прав займалися заїзджі бригади, окремі уповноважені міських, районних партійних комітетів і виконкомів Рад, а сільська виборча комісія в кращому випадку тільки "оформлювала", а фактично сліпо штампувала їх рішення.

Узагальнення основних тенденцій в діяльності виборчих комісій показує, що вона носила ілюзорний характер. Висування кандидатів в депутати, позбавлення права участі у голосуванні вирішували функціонери виконкомів під диктовку партійних органів. Працівники відділів були повністю залежними від "верхніх ешелонів влади" і були готові виконувати любі вказівки вишестоячих органів. Тому вони і вводили до складу депутатського корпусу такі кандидатури, які б підтримували проведення тоталітарної політики і були слухняними виконавцями рішень, намічених партійно-бюрократичним апаратом.

Аналіз фактичного матеріалу дає підстави стверджувати, що в проведенні виборчих кампаній в роки довоєнних п'ятирічок спостерігалася тенденція формувати депутатський корпус за рахунок направлення в сільські райони членів міськрад. Очевидно, кампанія направлення членів міськрад, як і апаратних працівників обласних, міських Рад, була лише частинкою політики, яку проводив партійно-бюрократичний апарат.

Депутатський корпус органів влади формувався в кабінетах партійних комітетів і був абсолютно слухняним. Особливістю його формування було поступове збільшення кількості передових робітників - ударників виробництва у складі Рад. В офіційних документах, виступах діячів вищих партійних і радянських органів, історичних дослідженнях пріоритет робітників в органах влади оцінювався як позитивне явище, як реальний показник демократичності Рад. Проте, в дисертації стверджується, що проблемі якісного складу Рад неправильно було б зводити тільки до кількісних показників. Важливо з'ясувати інше: наскільки ефективно і реально впливали робітники на прийняття рішень і політику, яку проводила держава.

Вільний від ідеологічних догм аналіз документальних джерел, в тому числі із заборонених до недавнього часу архівних фондів, дає підстави зробити висновок, що на різних рівнях органів влади вплив робітників був не однаковим. Впливаючи в деякій мірі на вирішення питань місцевого значення, робітники в своїй більшості обмежувалися формальною участю в прийнятті і затвердженні рішень загальнополітичного характеру. В умовах тоталітарного режиму все більше змужувалася можливість для реалізації робітниками свого політичного потенціалу в управлінні державою, втрачалася сама суть цієї діяльності. Адже погляди і дії, які не відповідали офіційній політиці, були недопустимі і тому підлягали покаранню. Централізована політична влада, діючи через розгалужений партійно-державний апарат, натиском, погрозами, терором змушувала робітників бути бездумними виконавцями в великій державній машині.

Формування структур Рад відбувалося за соціально-класовими ознаками, коли в складі органів влади збільшувалася кількість комуністів, комсомольців, робітників, найбіднішого селянства. Якщо ж в ході виборчої кампанії не забезпечувався запланований партійним апаратом процентний склад майбутніх депутатів, то порушуючи Основний закон результати виборів анулювалися працівниками партійних комітетів і апаратів облвиконкомів, міськвиконкомів. Характерним для 30-х років було допущення грубих порушень Конституції, коли в керівні органи місцевої влади потрапляли не депутати, які були обрані в ході виборчої кампанії, а призначені на пленумах міських, районних і сільських Рад функціонери.

В розділі обґрунтовується висновок, що формуючи склад депутатів на свій розсуд, партійно-бюрократичний апарат переслідував певні політичні цілі. Введення до керівного складу міських, районних, сільських Рад депутатів за соціально-класовими ознаками партійних і адміністративних функціонерів відповідало суті тоталітарного режиму, забезпечувало реалізацію його політики на місцях. Концентрація влади в руках партійного апарату неминуче вела до відторгнення депутатських мас від участі в діяльності місцевих Рад. Реальна участь у вирішенні проблем радянського будівництва переходила до працівників парт-апарату. А депутатам залишалося лише голосувати за рішення, підготовлені на партійно-апаратному рівні.

В розділі, на основі ретроспективного аналізу, висловлено думку, що з прийняттям Конституції СРСР 1936 р. якісний склад місцевих Рад в принципі не змінився. Юридично Основний Закон

СРСР розходився з фактичним положенням справ в країні. За демократичним фасадом ховалося беззаконня і терор сталінщини.

Аналіз матеріалу щодо репресій проти депутатського корпусу, дає право стверджувати, що особливо інтенсивно вони проводилися перед черговими виборами місцевих Рад. Документально підтверджується, що репресії проти депутатів посилювались у зв'язку з проведенням політики примусової колективізації у виборчу кампанію 1930-1931 рр., з державною політикою хлібозаготівель в 1932-1933 рр. і т.ін. Тому репресивний апарат шляхом звинувачень, репресій усував з числа депутатів людей, які не погоджувалися з офіційною політикою.

Аналіз системи формування органів влади національних адміністративних утворень дає змогу зробити висновок, що створення національних Рад було історично прогресивним кроком з боку радянського уряду. Разом з тим фактичний матеріал підтверджує, що виборчі кампанії 30-х років серед національних меншостей везнавали постійного тиску з боку уряду, коли показники штучно підганялися під середньостатистичні дані. Це проявлялося в підвищенні питомої ваги комуністів, комсомольців, комнезаможників, у складі Рад, збільшенні прошарку тих, хто був позбавлений права брати участь у виборах.

Таким чином, тоталітарна система формувала потрібний їй якісний склад місцевих структур радянської влади. В досліджуваний період формувалася склад безініціативних депутатів, працівників радянського апарату, які орієнтувалися на рутинне, механічне виконання вказівок зверху. Про реальний вплив на суспільно-політичне життя не могло бути й мови.

Місцеві Ради і їх роль в соціально-економічній сфері життя - тема третього розділу дисертації. В розділі обґрунтовується положення про те, що діяльність Рад в роки довоєнних п'ятирічок була підпорядкована соціально-економічній стратегії партії, будувалася виходячи з планів /в тому числі п'ятирічних/ народногосподарського розвитку радянського суспільства. Тому у вирішенні соціально-економічних проблем існувала певна заданість, ініціатива місцевих органів влади могла проявлятися лише в допустимих рамках "генеральної лінії партії". Права і можливості, якими формально були наділені місцеві Ради, не дозволяли в повній мірі здійснювати функції, законодавчо закріплені за органами місцевого самоуправління.

При висвітленні ролі Рад в 30-і роки автор виходив із того, що командно-адміністративна система зосередила все керівництво соціально-економічним життям держави в руках центральних, республіканських і місцевих партійних комітетів. Будь яке питання не тільки партійної політики, але й державного і господарчого керівництва, аж до розподілу матеріальних ресурсів, вирішувалося в ЦК ВКП/б/ і Політбюро.

Проведене в дисертації дослідження дає право стверджувати, що саме в роки перших п'ятирічок стала складатися практика, коли багато життєвих питань вирішувалося без участі місцевих Рад. Така практика безумовно позначилася на авторитеті Рад. Особливо рельєфно це проявилось в економіці. Тут по мірі утвердження жорсткої централізації і командно-адміністративних методів управління проходило подавлення демократичних форм і інститутів. Ставши домінуючими в цій важливій сфері життя, такі методи не

тільки стримували розвиток демократії, але і фактично витіснили з економіки Ради, залишаючи за ними другорядну роль в механізмах управління, яка часто зводилася до вирішення другорядних справ.

Складною і неоднозначною висвітлена в розділі діяльність сільських Рад в соціально-економічній сфері. Місцевим Радам сільських районів призначалася головна роль в проведенні примусової колективізації. За бажанням партійно-адміністративного апарату участь у колективізації стала однією з основних функцій в діяльності Рад.

В розділі обґрунтовується, що характер діяльності сільських Рад визначався в більшості випадків відсутністю демократичних методів обговорення питань соціально-економічного життя колективного опрацювання рішень, які приймалися. Останні визначалися партійними комітетами і проводилися керівництвом Рад, як правило, без будь-яких суттєвих змін і доповнень. Прийняті таким чином рішення були приречені на невиконання, або потребували насильницьких методів їх вирішення, голого адміністрування. Тому в методах роботи більшості сільрад пріоритет віддавався адмініструванню. Основним завданням місцевих органів влади в економічному житті села було забезпечення хлібозаготівель.

На основі аналізу архівних матеріалів розкривається неоднозначна роль сільрад в період хлібозаготівель і голоду 1932 – 1933 років. Зокрема, зроблено висновок про опір членів сільрад, райміськвиконкомів, ВУЦВК сталінській політиці хлібозаготівель.

Таким чином, проведений в дисертації аналіз механізмів партійного керівництва місцевими органами влади /автор розуміє умовність такого словосполучення, оскільки реальна влада на

місцях знаходилася в руках того ж партійного керівництва, яке йшло зверху вниз /повністю підтверджує ілюзорність можливостей місцевих Рад відносно участі у формуванні політичних відношень, у визначенні не тільки соціально-економічного курсу, але й шляхів його практичної реалізації. Дії місцевих органів влади були повністю паралізовані бюрократичним апаратом, який не мав нічого спільного з системою народного представництва.

В заклоченні підводяться основні підсумки дослідження, викладені висновки. Автором пропонуються практичні рекомендації, що можуть бути використані місцевими Радами в сучасних умовах.

Діючи, як у 30-і роки так і зараз, мажоритарна система одномандатних округів, тобто абсолютної або відносної більшості голосів, які повинен набрати кандидат, на наш погляд, явно застаріла, так як не пристосована до умов плюралізму і багато-партійності. Кращим варіантом був би вибір депутатів по пропорційній системі, коли кількість мандатів пропорційна кількості зареєстрованих партій і виборців. Але народ за роки існування мажоритарної системи звик до конкретних депутатів і не готовий голосувати за списки кандидатів від партій або виборчих блоків. До того ж на сучасному етапі політичні партії малочисленні і загальна кількість їх членів, разом взятих, ледве складає 0,1 процента всіх виборців. Соціальна база партій чітко не визначена, їх програми мало кому відомі, що в значній мірі затруднює пошуки прихильників серед виборців.

Виходячи з викладених міркувань, дисертант пропонує ввести змішану мажоритарно-пропорційну систему, яка відповідає перехідному етапу українського суспільства, надасть можливість психологічно підготувати виборців до політичного плюралізму і

багатопартійності. Вона надасть можливість знайти компромісне рішення, об'єднати і задовольнити прихильників різних систем, усіляких підходів відносно модернізації виборчого законодавства.

Виходячи з уроків 30-х років, недосконалості існуючої системи дисертант пропонує новий порядок створення виборчих комісій. Склад обласних, окружних, дільничих комісій повинен бути рівноцінно представлений людьми, які обрані відповідними Радами, назначені політичними партіями, групами виборців, виробничими колективами. Це, на наш погляд, дасть можливість запобігти авторитарності в роботі виборчих комісій.

Дослідник пропонує надати право висунення кандидатів у депутати тільки зареєстрованим партіям або групам виборців, позбавивши цього права виробничі колективи, учбові заклади, профспілкові, громадські і інші організації, чия діяльність не переслідує політичних цілей. Автор пропонує також не утворювати виборчі дільниці для голосування особистого складу строкової служби в військових частинах, Національній гвардії, службі безпеки, так як вважає, що в умовах суворого підпорядкування військовій дисципліні демократичні принципи не можуть бути реалізовані в повній мірі.

Ретроспективний аналіз діяльності Рад в 30-і роки, його співвідношення з сучасною практикою господарювання було взято за основу для висновку про розширення прав органів місцевого управління в соціально-економічній сфері. На наш погляд, скасування посади представника президента в областях України розширило б права Рад, звільнило їх від опіки, дало б можливість приймати постанови місцевих органів влади незалежно від погля-

дів представника президента.

Покращення якості роботи Рад дисертант вбачає у подальшому сполученні галузевих і територіальних принципів управління. Адже перевага галузевого принципу управління найбільш повно проявляється тільки у тому випадку, коли він раціонально ув'язується з територіальним комбінуванням виробництва, причому не тільки на рівні промислових підприємств, але і всієї інфраструктури. Певний економічний ефект може дати тільки така, по своїй суті синтетична, організаційна форма управління галузями народного господарства, яка найбільш повніше зможе забезпечити зв'язок підприємств галузевого підпорядкування з підприємствами місцевого значення, а головне з місцевими органами управління даної території.

Основні результати дисертаційного дослідження викладені у публікаціях:

Роль місцевих Рад в розвитку індустріальних центрів УРСР. - К., 1988. - 22 с. /в співавтор./.

Україна в 20-і - 30-і роки. Навчальний посібник. - Кривий Ріг, 1991. - 39 с. /в співавтор./.

Використання матеріалів досліджень по проблемах діяльності Рад УРСР в 30-і роки у викладанні суспільних наук. //Тези доп. на респ. наук. конфер. - Харків, 1990. - с. 38-40.

Підписано до друку 25.02.1993р.  
Умов. - друк. арк. 1,5. Тираж 100.  
р-т "Криворіжсталь."

117011

AB 26.976

**AB 26.976**