УДК 94(477) 35.074 [.001.1+316.4.063] «1954»

Віктор Крупина*

СКОРОЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АПАРАТУ УРСР 1954 р.: ЗАДУМ І НАСЛІДКИ

У статті розглядається скорочення адміністративного апарату в УРСР у 1954 р., спричинене об'єктивними і суб'єктивними факторами. Проаналізовано обставини впровадження реформи, її висвітлення у пресі. Зазначається, що реформа не була завершена і розтягнулась на кілька років.

Ключові слова: *історія України, адміністративно-управлінський апарат, службовець, реформування.*

В статье рассматривается сокращение административного аппарата в УССР в 1954 г., обусловленное объективными и субъективными факторами. Проанализированы обстоятельства внедрения реформы, ее освещение в прессе. Указывается, что реформа не была завершена и растянулась на несколько лет.

Ключевые слова: *история Украины, административно-управленческий аппарат, служащий, реформирование.*

The article deals with reducion of administration in Ukrainian SSR in 1954 also as the its impartial and subjective reasons. The circumstances of implementation and its demonstration in press had been analized. The author insists on incompleteness of reform and its duration for several years.

Key words: *history of Ukraine, administrative apparatus, official, reformation.*

Перемога Радянського Союзу у війні над Німеччиною стала аргументом на користь переваги соціалістичного устрою над капіталістичним, відповідно, шлях повоєнного розвитку СРСР не потребував радикальних змістовних коректив. Країна продовжувала розвиватися екстенсивним шляхом, накопичуючи проблеми в соціальній та економічній сферах. Смерть Й.Сталіна створила можливості для нововведень, а гостра міжособистісна боротьба за «спадщину вождя» акцентувала реформи і як інструмент політики, і як засіб політичної боротьби. Одним з таких кроків стала спроба скорочення адміністративно-управлінського апарату в 1954 році, ініціатором якої був М.Хрущов.

Зазначена проблема має певну історіографію. На «значну перебудову» партійного і державного апарату в 1954 р., підвищення його ролі в культурному і господарському будівництві, його економність «по гарячих слідах»

* ***Крупина Віктор*** *– к. і. н., старший науковий співробітник відділу історії України ІІ пол. ХХ ст. Інституту історії України НАН України.*

указував дисертант І.Фомін[1]. І.Кожукало називав рішення сер. 1950-х років про скорочення та здешевлення державного апарату безрезультатною «черговою кампанією»[2]. В.Баран указує на «відчутні наслідки» реформи 1954 р.: скорочення протягом 1954-1955 років десятків тисяч осіб, об'єднання в єдине міністерств місцевої і паливної промисловості України[3]. На думку авторів колективної монографії, заходи 1954 р. з ліквідації окремих підрозділів та скорочення посад адміністративного апарату дали значну економію коштів, сприяли раціональнішому розподілу спеціалістів, водночас траплялися й невиправдані реорганізаційні зміни та скорочення структур[4]. Як механізм удосконалення діяльності державних органів розглядає скорочення управлінського апарату у сер. 1950-х – поч. 1960-х років В.Тимцуник[5]. Головну причину всіх адміністративних перебудов 50–60-х років XX ст., у тому числі 1953/1954 рр., російський дослідник В.Шестаков вбачає у незадовільному стані економіки і модернізаційних викликах, що стояли перед керівництвом країни[6]. Спираючись на нові архівні документи та археографічні публікації автор ставить за мету розглянути причини адміністративних перетворень 1954 року, хід їх впровадження, особливості проведення у різних міністерствах та наслідки.

Кадрова сфера після війни перебувала у далекому від бажаного стані. Заповнення керівних і відповідальних посад людьми без належної кваліфікації заважало проводити гнучку державну політику, ефективно відбудовувати країну. Раз-по-раз Кремль звертає увагу наявність суттєвих недоліків у роботі з кадрами в Україні. 26 липня 1946 р. Постанова ЦК ВКП(б) констатувала, що «справа підготовки, підбору і розподілу керівних кадрів у ЦК і обкомах КП(б) України поставлена незадовільно». «Крайньо незадовільною» визнано в квітні 1947 р. постановку кадрової справи в органах юстиції УРСР. Наявність «значних недоліків і помилок у роботі з кадрами» в низці міністерств і

---

[1] *Фомин И.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров партийного и советского аппарата в период между XIX и XX съездами КПСС. – Автореферат дис. на соискание ученой степени канд. ист. наук. – М.: АОН при ЦК КПСС, 1956. – С. 14.

[2] *Кожукало І.П.* Компартія України в добу «відлиги» // УІЖ. – 1990. – № 11. – С. 43.

[3] *Баран В.* Україна: новітня історія (1945–1991 рр.). – Львів: Інститут українознавства ім.І.Крип'якевича НАН України, 2003. – С. 158.

[4] Україна: друга половина XX століття: Нариси історії / П.П.Панченко, М.Р.Плющ, Л.А.Шевченко та ін. – К.: Либідь, 1997. – С. 45.

[5] *Тимцуник В.І.* Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953–1964 рр.): Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 400 с.

[6] *Шестаков В.А.* Природа и механизм изменений властных институтов в СССР в 50-е – середине 60-х гг. // Государственная власть и общество России в XX веке: материалы межвузовской научной конференции / Сост. Г.В.Кожевникова, Л.Д.Шаповалова. – М.: РГГУ, 2004. – С. 113–114.

відомств України стали об'єктом критики Політбюро ЦК КП(б)У в 1951 р[7]. Серед типових закидів називалися: поспішне висування кадрів на керівні посади без належної перевірки і вивчення особи, часта змінюваність, невпорядковане ведення номенклатури кадрів, несвоєчасна заміна працівників, які не справилися, зрощування партійного апарату з державним і господарським. У ЦК критикували захоплення зборами, пленумами, надмірна кількість яких негативно позначалася на їх ефективності і діловитості. Були відзначені недоліки і в партійно-політичній освіті та перепідготовці кадрів. Схожі проблеми мали місце в роботі ЦК КП(б) Білорусі, змінюваність номенклатурних кадрів середньої ланки в якій сягала подекуди 90%. Ці та інші постанови та ухвали критикували лише кадрову роботу, тоді як нераціональна структура управлінського апарату серед недоліків була відсутня.

Проблеми у діяльності партійного і державного апарату існували і були очевидні в 1920-х – 1930-х рр. У той період невдачі при проведенні гігантського експерименту з соціалістичного перетворення суспільства й економіки можна було пояснити «важкою спадщиною царизму»: «пережитками капіталізму», тиском «ворожих пролетаріату класів», інертністю мислення, повільними темпами побудови соціалізму. Такі пояснення відбілювали помилки і прорахунки керівників більшовицької партії, дозволяли надати проблемі гласності і залучити народні маси до боротьби за ефективнішу роботу партійно-державного апарату. Тобто наявність проблем і недоліків у сфері державного управління, що пов'язувалося з якістю кадрів, визнавалася найвищим партійним керівництво давно. Однак до «хірургічного втручання» і гласного скорочення Москва вдалася лише у 1954 році, що було спричинено суб'єктивними й об'єктивними факторами.

Перш за все, це особливість кадрової роботи в СРСР. Номенклатурна побудова адміністративної вертикалі, коли всі найважливіші посади партійних, державних і господарських органів заповнювались за згодою партійних органів, обумовила прагнення партійних органів включити якомога більше посад до свого списку. Це обтяжувало їх кадровою роботою, уповільнювало процедуру затвердження кадрів. Так, на початок 1953 р. по відділу партійних, профспілкових і комсомольських органів ЦК КПУ 11 осіб понад півроку очікували затвердження свого обрання. Іноді це траплялося з вини обкомів, які представляли у ЦК неповний пакет документів, незадовільно вивчали кадри тощо. Окремі особи працювали на номенклатурній посаді без затвердження вищим партійним комітетом, що було недопустимим. 24 квітня 1953 р. секретаріат ЦК КПУ прийняв постанову «Про деякі недоліки у підборі кадрів», в якій викрив вказані недоліки. У ході її виконання виявилося, що деякі відділи

[7] Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [відп. ред. Т.В.Мотренко, В.А.Смолій; редкол.: С.В.Кульчицький та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 5: Документи і матеріали. Книга 1. 1914–1991 / [упоряд.: Г.В.Боряк (кер. кол. упоряд.), Л.Я.Демченко, Р.Б.Воробей]. – С. 481, 488, 532.

ЦК переобтяжені роботою з підбору і затвердження кадрів, а тому наполягали на змінах. Так, відділ міського господарства пропонував «переглянути номенклатуру ЦК КП України по Міністерству житлово-комунального будівництва УРСР», а відділи важкої промисловості, адміністративний і сільгоспвідділ просили скоротити номенклатуру своїх посад[8].

Тому в 1953 році зміни відбулися в самій Комуністичній партії. Було проведено реорганізацію відділів та упорядковано номенклатуру посад. У червні 1953 р. проведено об'єднання відділів ЦК КПУ, у результаті чого їх кількість зменшилася на 7 одиниць[9]. Подібні зміни зі скороченням торкнулися і обкомів, деяких міськкомів. Станом на березень 1953 р. із 451 посади апарату ЦК КПУ налічувалося 33 вакантних, з яких майже половина – посади інструкторів, які виконували значний обсяг підготовчої роботи. Чимало посад залишалися вакантними протягом тривалого часу – від 9 до 16 місяців[10], така ситуація була типовою для першого повоєнного десятиліття. 5 травня 1953 р. перший секретар ЦК КПУ Л.Мельніков просив секретаря ЦК КПРС М.Хрущова затвердити пропозиції республіканського ЦК про реорганізацію і скорочення кількості відділів ЦК. Прикметно, що за результатами планованої реорганізації штати відділів мали скоротитися на 35 посад, тобто майже на ту кількість, що була вакантна двома місяцями раніше[11].

На пропозицію М.Хрущова 16 липня 1953 р. Президія ЦК КПРС поділила номенклатуру посад на дві групи: основну і обліково-контрольну. Якщо на посади «основної» номенклатури призначалися Президією або Секретаріатом ЦК, то кандидатури на посади «обліково-контрольної» затверджувалися нижчими інстанціями, а у відділах ЦК лише проходили перевірку. За рахунок посад перших секретарів райкомів областей союзних республік, голів райвиконкомів РРФСР, уповноважених по заготівлям та інших номенклатура ЦК КПРС скоротилася з 45 до 25,3 тис. осіб, у тому числі 11,4 тис. осіб обліково-контрольного переліку[12]. У списку ЦК КПУ станом на 1 січня 1954 р. налічувалось 5889 посад основної і 4200 посад обліково-контрольної номенклатури, тобто на 30% менше порівняно з початком 1953 року. Оптимізувавши кількість функціонерів партапарату, належало впорядкувати

---

[8] Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГОУ). – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 2763. – Арк.6, 17, 30, 42.

[9] *Лозицький В.С.* Політбюро ЦК Компартії України: історія, особи, стосунки (1918–1991). – К.: Геназа, 2005. – С. 137–138.

[10] Политическое руководство Украины. 1938–1989 / Сост. В.Ю.Васильев, Р.Ю.Подкур, Х.Куромия, Ю.И.Шаповал, А.Вайнер. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – С. 181–182.

[11] Политическое руководство Украины. 1938–1989. – С. 188.

[12] Региональная политика Н.С.Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты 1953–1964 гг. / Составители О.В.Хлевнюк, М.Ю.Прозуменщиков, В.Ю.Васильев, Й.Горлицкий, Т.Ю.Жукова, В.В.Кондрашин, Л.П.Кошелева, Р.А.Подкур, Е.В.Шевелева. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2009. – С. 6.

перелік найважливіших посад державного і господарського апарату.

По-друге, після смерті Й.Сталіна у Кремлі йшла боротьба за одноосібне володіння його спадщиною. Тривала боротьба між партійним і державним апаратами, очолюваними, відповідно, М.Хрущовим і Г.Маленковим. Загальновідомо, що Г.Маленков як перша особа неформальної ієрархії післясталінського ареопагу віддав перевагу посаді голови Ради міністрів, тоді як М.Хрущов «зосередився» на партійній роботі. Тобто кампанія зі скорочення і здешевлення апарату 1954 р. є виявом боротьби двох центрів влади. Як слушно зазначає В.Даниленко, проголошена М.Хрущовим «широкомасштабна антибюрократична кампанія незабаром дала свої результати. Уособленням бюрократичного стилю роботи був визначений Г.Маленков», критика якого з боку В.Молотова і Л.Кагановича коштувала главі уряду посади[13]. Звернімо увагу й на той факт, що в жовтневій постанові 1954 р., про яку мова піде пізніше, критикувалася структура і передбачалося звільнення управлінців виключно державних органів, тоді як у січневій – критика торкалась і Комуністичної партії. Зайнятий питанням реформування та оптимізації своїх лав, уряд, очолюваний Г.Маленковим, не міг активно протистояти перетіканню реальної влади в партійні органи. У 1954–1955 рр. реорганізації зазнали також силові органи. Хоча перестановки пов'язувались з критикою Л.Берія та усуненням його прибічників, закидами у непідконтрольності силових органів партійним, вони дозволяли як провести чистку найодіозніших фігур, так і продемонструвати силовикам справжній центр влади у СРСР.

Пильна увага московського керівництва до управлінської і кадрової сфери стала очевидною для мільйонів членів партії на початку 1954 р., коли 25 січня ЦК КПРС прийняв постанову «Про серйозні недоліки в роботі державного і партійного апарату». У ній серйозній критиці було піддано надмірне захоплення директивами, резолюціями в роботі різних органів, що породжувало нерозбериху, тяганину, безвідповідальність і призводило до розростання управлінського апарату. Постанова констатувала наявність випадків надмірної обережності й боязні керівників, які за вирішенням найдрібніших питань зверталися до вищого керівництва. ЦК КПРС вимагав розглянути роботу державного і партійного апарату, викрити помилки і недоліки, ліквідувати практику канцелярсько-бюрократичного керівництва, скоротити потік паперів і покращити виконавську дисципліну, забезпечити поліпшення кадрової політики тощо[14]. Невеликий за обсягом документ поклав початок кількарічному періоду реорганізацій адміністративно-управлінського апарату в СРСР.

---

[13] *Даниленко В.М.* Україна в добу системної кризи радянського ладу // Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О.Г.Аркуша, С.О.Біла, В.Ф.Верстюк та ін.; Гол. ред. В.М.Литвин. – К.: Ніка-Центр, 2008. – С.557.

[14] Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. 1953–1957 годы. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. – С. 155–156.

2 лютого постанова була продубльована Президією ЦК КПУ, яка зобов'язала міністерства й обкоми до 5 березня 1954 р. внести пропозиції щодо розширення прав і підвищення відповідальності районних, обласних і центральних органів виконавчої влади[15]. Постанова була ретрансльована на місця і спричинила потік нарад, засідань і звітів, інформацій, хоча націлювала апарат і управлінців саме на скорочення потоку паперів, переорієнтовувала на виробничу діяльність, живе керівництво.

Надіслані обкомами і міністерствами «пропозиції» часто сягали за обсягом кількох десятків сторінок і засвідчили давно назрілу потребу наведення порядку в цій сфері. Звітність дійсно була переобтяженою дрібницями та деталями, відповіді на які займали багато часу й енергії. Обкоми виступали за скорочення тисяч показників, десятків форм звітності та обліку тощо. Пропонувалося скасувати звіт про хід ремонту цукрових заводів, п'ятиденний телеграфічний звіт про продукції тощо. Обкоми були надто обережні і несміливі, пропонуючи зменшити регулярність подачі даних про стрижку вівець з п'ятиденної до декадної, а звіт про рідкому паливу і мастилу – з декадної на місячну періодичність, декадну звітність по виробництву і відвантаженню запасних частин замінити місячною тощо.

Одні й ті ж дані вимагали різні органи, однакова інформація дублювавлися у різних формах. Підготовка звітів у вищі органи, констатували співробітники Станіславського обкому партії, забирає близько половини робочого часу через надмірну кількість рішень, постанов, що їх тисячами приймали до виконання обласні апаратники. В 1953 році, наприклад, на адресу обкому надійшло 1196 постанов, наказів, розпоряджень, тобто пересічно 2-3 за день[16]. Їх належало продублювати підлеглим організаціям, що неймовірно ускладнювало і збільшувало паперообіг у районних органах партійної і державної влади: Галицький райком, наприклад, за 1953 р. відправляв підлеглим органам по 18 рішень за день. «Робота райвиконкомів у більшості своїй зводиться до засідательської суїти», – гірко підсумовував в інформації О.Кириченку завідувач відділу партійних, профспілкових і комсомольських органів Станіславського обкому КПУ Чернов[17]. Гостро ставилося питання про оновлення законодавства про функції і права облвиконкомів, райвиконкомів, рад депутатів трудящих, чіткого розмежування повноважень виконавчих органів та їх відділів. Обкоми виступали за зменшення кількості засідань та їх тривалості.

Після вивчення республіканських пропозицій та їх узагальнення, 14 жовтня 1954 р. з'явилася постанова ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР «Про істотні хиби в структурі міністерств та відомств СРСР і заходи для поліпшення роботи державного апарату», яка поглиблювала і конкретизувала січневе рішення.

---

[15] Історія державної служби в Україні. – Т. 5. Книга 1. – С. 540.
[16] ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 3558. – Арк. 492, 493.
[17] ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 3558. – Арк. 493.

Констатуючи наявність успіхів радянської влади в розв'язанні поставлених завдань, постанова указувала на значні недоліки в управлінні народним господарством. Вони містилися як в організаційній структурі, так і стилі керівництва. Недосконала внутрішня структура органів управління полягала у надмірному розростанні штатів керівних органів, нераціональній будові управлінської вертикалі, наявності зайвих проміжних ланок управління, диспропорцією між кількістю керівників і підлеглих, паралелізму в роботі, випадків надмірної централізації у роботі окремих галузей промисловості.

«Хиби в організаційній будові апарату» породжували «канцелярсько-бюрократичні методи керівництва», які полягали в надмірній паперизації діловодства, непомірно великій по кількості форм і показниках статистичного планування та обліку, тяганині, плутанині та безвідповідальності, що відволікало відповідальних працівників від живої організації на шкоду виробництву.

Кадрова робота, окремі недоліки в структурі, недостатня увага до якості кадрів траплялося, як зазначено вище, критикувалися і раніше, однак лише нині ЦК КПРС і Рада міністрів СРСР підійшли до реформування управлінського штабу досить радикально. Передбачалося звільнення близько 450 тис. управлінців, економія від чого у масштабах Радянського Союзу очікувалася у розмірі 5 млрд рублів на рік[18]. Кінцевою метою такої реорганізації називались здешевлення й удосконалення діяльності державного апарату, підвищення його ефективності. 2 листопада 1954 р. Президія ЦК КПУ і Рада міністрів УРСР прийняли постанову «Про істотні недоліки в структурі міністерств і відомств УРСР та заходи з поліпшення роботи державного апарату», в якій визнали, що перелічені недоліки в Україні «повністю мають місце» і конкретизували заходи щодо виконання директиви Кремля[19].

Як і слід було очікувати, постанова ЦК КПРС та її український аналог були «схвально» сприйняті на місцях. Міністерства та відомства, обкоми та райкоми без надзусиль знаходили перелічені недоліки в своїй практиці, викривали канцелярсько-бюрократичний стиль керівництва, наводили широкий перелік заходів і пропозицій на виконання.

На початку грудня 1954 р. міністерством державного контролю УРСР спільно з міністерством фінансів УРСР і Контрольно-ревізійним управлінням міністерства фінансів СРСР по УРСР була проведена перевірка виконання спільного рішення Комуністичної партії і уряду від 14 жовтня 1954 р. Контролери констатували, що «більшість перевірених міністерств і відомств Української РСР незадовільно виконують вищезазначену постанову ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР». Станом на 8 грудня практична робота зі скорочення чисельності адміністративно-управлінського персоналу багатьма органами ще не була розпочата, хоча в грудні закінчувалися строки звільнення. Причинами

[18] В.І.Ленін, КПРС про роботу партійного і державного апарату. – К.: Політвидав України, 1977. – С. 209–307.

[19] Історія державної служби в Україні. – Т. 5. Книга 1. – С. 556–557.

незадовільного виконання постанови називались невизначеність з обсягом скорочення і новим штатним розписом у республіці з вини центральних міністерств і відомств (міністерства промисловості продовольчих товарів, промисловості будівельних матеріалів та ін.) і несвоєчасне доведення завдань до відповідних українських органів (міністерства колгоспів УРСР, товарів широкого споживання УРСР та ін.)[20]. Більш-менш задовільна ситуація спостерігалась у республіканських міністерствах культури, промисловості м'ясних і молочних продуктів, сільського господарства, Українському геологічному управлінню та ін.

Схожого висновку дійшов і головний контролер-ревізор Контрольно-ревізійного управління міністерства фінансів СРСР по УРСР Н.Приходько, який на підставі аналізу 125 підприємств міністерства вугільної промисловості, чорної металургії, промисловості продовольчих товарів, промисловості товарів широкого споживання УРСР констатував, що згадана постанова «окремими підприємствами виконується незадовільно». Попри випадки перевиконання за обсягами скорочення кількості адміністративно-управлінського персоналу (у тому числі за рахунок вакантних посад), його доповідна секретарю ЦК КПУ О.Іващенку містила факти наявності позаштатних посад, формального скорочення і горизонтального переміщення управлінців тощо[21]. В інформації Н.Приходька наводяться дані, що на виробництво спрямовувалося лише понад 60% звільнених, частина відправлялась на навчання, десятки осіб вийшли на пенсію.

Одним з каналів зменшення соціальної напруги у зв'язку зі скороченням тисяч осіб союзне керівництво розглядало як надання можливості звільненим виїхати на нові території, в райони Уралу, Сибіру, Далекого Сходу. Цій справі була приділена значна увага і у жовтневій постанові, і в газетній публікації коментаря в «Правді». Акцент робився на матеріальній вигоді переселенців. Особам, які виїжджали на роботу у виробничій сфері в «інші місцевості» надавали одноразову допомогу в розмірі двомісячного окладу; особам, які забажали виїхати на освоєння цілинних земель, у ліспромгоспи на півночі, в райони Сибіру, Уралу і Далекого Сходу фінансова допомога передбачалася у розмірі тримісячного окладу. Пільги і преференції надавалися і членам осіб, які виїжджали, та були обіцяні сприятливі умови для облаштування на місці. Інформації міністерств і відомств у республіканський ЦК згадували одиничні випадки наявності бажання виїхати або ж обходили питання мовчанкою.

Реформування управлінського апарату завжди є кроком непростим, адже порушуються усталена ієрархія, горизонтальні зв'язки, потрібен час для вироблення нових механізмів прийняття і виконання рішень. Все це особливо ускладнено і болісно відбувається у великих за обсягом країнах, яким був Радянський Союз. Часто реформування апарату гальмувалося через незалежні

[20] ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 3559. – Арк. 738–739.
[21] ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 4078. – Арк. 181–182.

від Києва причини – затягували з відповідними рішеннями щодо масштабу «оптимізації» центральні міністерства і відомства. Порушення строків прийняття рішень та транслювання їх підлеглим було почасти викликано об'єктивними причинами: складний, неповороткий та ієрархізований механізм функціонування органів влади у суворо централізованій державі замикався на ЦК КПРС і Раді міністрів СРСР. Між ними після смерті Й.Сталіна в особах М.Хрущова і Г.Малєнкова тривала боротьба за першість, яка не сприяла чіткому і злагодженому впровадженню нововведень.

Водночас запізнення з термінами ретрансляції рішень на місця можна розглядати також і як тиху протидію такому «непопулярному» серед управліньців рішенню. Затягування було формально можливим способом, захисним механізмом. Відтермінування імплементації дозволяло апарату мінімізувати увагу до цієї кампанії та обмежитися поверховими змінами.

Цікаво простежити агітаційно-пропагандистський супровід забезпечення цієї кампанії. Московська «Правда» відгукнулася на жовтневу постанову 20 листопада, передова стаття якої «За подальше покращення державного апарату» доступно пояснювала причини підвищення уваги партії до структури міністерств, відомств та організацій і необхідності впорядкування змін у їх штатах. Головний республіканський друкований орган – «Радянська Україна» – відгукнулася на жовтневу московську постанову лише 23 листопада одночасно з газетою «Известия». Публікація під красномовною назвою «Безустанно удосконалювати роботу з державного апарату» не містила посилань на прийняті рішення, а лише оглядово передавала їх зміст.

Стаття констатувала проведену партією велику роботу з удосконалення державного апарату, його здешевлення і скорочення, зменшення обсягу звітності. Однак зазначені успіхи, йшлося далі, не повинні затіняти наявні хиби в структурі і господарській діяльності органів державного управління. Стаття закликала партійців активізувати пошук шляхів удосконалення апарату, боротьбу з хибами, розгортати критику і самокритику. Належало забезпечити соціальний захист працівників, звільнених у ході цієї кампанії[22].

Месиджом публікації була логічна ланка – недоліки в структурі органів управління вимагають її удосконалення, а скорочення кадрів дозволить отримати економію, підвищить ефективність роботи апарату та матиме позитивні наслідки для суспільства. Як і в текстах постанови, газетна публікація знімала відповідальність за зазначені недоліки з Комуністичної партії, яка, будучи керівною і спрямовуючою силою, за логікою мусила також нести відповідальність і за недоліки. Відмінність між статтею «Известий» і «Радянської України» полягала в наявності в останній прикладів з озвученими недоліками, тоді як інформація про можливість виїхати в «іншу місцевість», привабливі пільги для переселенців в інші місцевості була відсутня.

[22] Известия. – 1954 . – 23 ноября; Радянська Україна. – 1954. – 23 листопада.

Періодична преса була наповнена також іншими пропагандистсько-викривальними публікаціями, які торкалися і високопосадовців республіканського рівня. Так, наприкінці 1954 р. «Правда» опублікувала фейлетон «Майстер Кабінетстрою», в якому дошкульній критиці піддавався міністр промисловості продовольчих товарів УРСР П.Рудницький за перевищення бюджетних витрат на облаштування свого професійного побуту та утримання обслуговуючого персоналу на балансі госпрозрахункових організацій, а не в штаті міністерства[23]. Попри виправдання міністра, що перевищення витрат мало об'єктивне підгрунтя, дорогий ремонт як «необхідність, а не примха», урядова комісія підтвердила викладені в публікації факти, тож міністр отримав «сувору догану з попередженням»[24]. Подібні публікації створювали позитивне інформаційне поле довкола скорочення, здешевлення апарату, підтверджували правильність рішень Компартії з оптимізації структури управління. Вони залучали громадськість на місцях до викриття недоліків, заземляли реформу на низи управлінської вертикалі.

По гарячих слідах реформа отримала високу оцінку сучасників. Як і слід було очікувати, вже в січні 1955 р. «Правда» і «Радянська Україна» констатували, що «в практиці партійного керівництва за останній час багато що змінилося»: зменшувалась кількість прийнятих рішень, відчувався пріоритет живої організаторської роботи в масах, хоча недоліки повністю не були подолані[25].

При оцінці кількості ліквідованих за постановою від 14 жовтня 1954 р. відомств і управлінь в історичній літературі подекуди сприймається за чисту монету, як доконаний факт інформація із самої постанови: скорочення по 46 міністерствам і відомствах СРСР 200 головних управлінь, управлінь і самостійних відділів, 147 трестів, 93 місцеві управління, 898 постачальницьких організацій, бл. 10 тис. дрібних структурних підрозділів[26]. При цьому оминається увагою суттєва деталь: кількість ліквідованих управлінських ланок у

---

[23] Правда. – 1954. – 23 декабря.

[24] ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 4079. – Арк. 36–48.

[25] Радянська Україна. – 1955. – 6 січня.

[26] История Коммунистической партии Советского Союза. Т. 5. – Коммунистическая партия накануне и в годы Великой отечественной войны, в период упрочения и развития социалистического общества. 1938–1959 гг. Кн. 2. (1945–1959 гг.). – М.: Издательство политической литературы, 1980. – С.416; Тимцуник В.І. Вказ. праця. – С. 155; *Шестаков В.А.* Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов / В.А.Шестаков; Ин-т рос. истории РАН. – М.: Наука, 2006. – С. 122; *Іваненко В.В., Бойко О.В.* Політико-адміністративна система управління у повоєнний час (1946–1953 рр.) // 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. – С. 373; *Туренко В.В.* Задуми та наслідки адміністративно-господарських реформ другої половини 50-х – першої половини 60-х рр. XX ст. Автореф. дис. на здобут. вчен. ступ. канд. іст. наук. – Черкаси, 2010. – С. 9.

постанові вживається разом з дієсловом «скасовується» (рос. – упраздняется), яке має недоконаний вид, а отже, виражає радше наміри, аніж констатує виконання, завершеність. Поставити під сумнів зазначений обсяг дає підстави і хід виконання жовтневого рішення, яке, як свідчать звіти з місць, відбувався досить повільно. Тому дані результати оптимізації адміністративно-управлінського апарату потребують коригування.

У цьому зв'язку буде корисною доповідна записка від 18 січня 1957 р. відділу партійних органів при ЦК КПРС по союзним республікам в секретаріат ЦК КПРС про перевірку виконання постанови від 25 січня 1954 р., яка констатувала проведення «низки заходів зі спрощення структури і скорочення штатів партійних і державних органів». Зокрема, апарат ЦК Компартій, обкомів, міськкомів і райкомів партії зменшився на 4429 осіб, апарат виконкомів обласних, міських і районних рад та їх відділів був скорочений на 46405 осіб, апарат органів державного і господарського управління (без Російської Федерації) був «полегшений» на 52132 особи[27]. У цілому з адміністративно-управлінського апарату СРСР звільнено 180 тис. осіб. У центральних апаратах низки республіканських міністерств було ліквідовано кожний четвертий відділ і сектор[28].

Однак не варто переоцінювати значення цих даних. У цьому ж документі вказувалося слабкі місця реформи: скорочення переважно низових ланок периферійних органів управління, тоді як центральні апарати республіканських міністерств і відомств несуттєвих змін не зазнали; вивільнені у ході скорочення робітники поповнювали кабінети міністерств, створених з метою розширення повноважень республік. Тобто задум направити людей з кабінетів на виробництво, по-суті, зреалізований не був: при збільшенні за 3 роки по СРСР кількості робітників і службовців на 5,2% питома вага зайнятих у промисловості і будівництві зросла лише на 0,1%[29]. По-суті, доповідна записка свідчила про пробуксовування, якщо не провал, спроби зробити апарат управління ефективнішим та економнішим. В Україні, за даними відділу партійних органів при ЦК КПРС по союзним республікам, кількість звільнених за 2 роки було сягала 88, 8 тис. осіб.

Оцінюючи адміністративно-управлінські реформи М.Хрущова, хвилеподібність скорочення кількості управлінського персоналу, В.Тимцуник зазначає, що «механічне скорочення управлінського апарату не давало очікуваних результатів, а слабкий контроль за виконанням прийнятих рішень створював можливості для "маневрів», порушень фінансової дисципліни, що не сприяло ефективному впровадженню державно-управлінських реформ»[30].

---

[27] Региональная политика Н.С.Хрущева. – С. 112.
[28] Там же.
[29] Там же. – С. 113–115.
[30] *Тимцуник В.І.* Вказ. праця. – С.165-166.

Таким чином, переплетіння об'єктивних і суб'єктивних причин реформи обумовило її половинчатість, незавершеність. Розуміння необхідності якісних змін у роботі партійного і державного апарату було і в центрі, і на місцях.

Задум реформи як інструменту надання керівним структурам ефективності та їх здешевлення не був зреалізований у запланованих обсягах. Паралельно зі скороченням одних ланок з'являлися інші, формальні зміни не несли елементу принципової новизни. Апарат управління працював як і раніше, успішно підхоплювати гасла і звітувати про виконання чергової ініціативи. Домінували суб'єктивні причини реформи – боротьба за владу з Г.Малєнковим, а отже, розрахунок надати системі управління ефективності залишався другорядним. Домігшись усунення свого опонента, М.Хрущов відновив зверхність партійних органів над державними структурами. Виконання планових заходів розтягнулося на декілька років, з часом втративши гостроту і раціональне зерно.

Заходи 1954 року стали початком перманентних пошуків оптимальної моделі управлінської вертикалі. Заклики до подальшого здешевлення утримання адміністративно-управлінського апарату, ліквідації паралельних ланок, підвищення його ефективності й надалі періодично лунали з високих трибун і в засобах масової інформації. Цікавий інший момент: якщо з середини 1950-х років М.Хрущов боровся за покращення структури і підвищення ефективності державних органів, то на початку 1960-х років він вже бореться із закостенінням, інертністю партійного апарату. І запровадження принципу ротації керівництва парторганів, і поділ партійних комітетів за виробничою ознакою – кроки з цього ряду. Відомо, що цю боротьбу Микита Сергійович програв, але це вже тема подальших розвідок.