

Роль місцевих рад у політичних та економічних трансформаціях західних областей УРСР повоєнного періоду

Анотація. Мета статті полягає у висвітленні процесу формування та діяльності представницьких органів влади, їх виконавчих структур у західних областях УРСР повоєнного періоду. **Методологія дослідження** побудована на принципах історизму, об'єктивності, багатфакторності й усебічного аналізу, міждисциплінарних підходах (зокрема методах історії, політології, соціальної психології та ін.), а також на сучасному термінологічному апараті. Використано історично-генетичний, системний і структурний методи. Теоретико-концептуальним стрижнем дослідження стала діяльність рад та їх виконкомів крізь призму форсованої радянізації регіону, яка передбачала повну інтеграцію західних областей до складу УРСР і проводилася особливо жорсткими методами. **Наукова новизна.** На підставі нових архівних та опублікованих джерел проаналізовано організаційно-правові засади діяльності місцевих органів влади, особливості кадрової політики, наведено статистичні дані стосовно кількісного, якісного складів управлінців. Показано неефективність роботи рад та їх виконкомів в умовах партійного контролю й централізованої владної вертикалі. Наголошено на численних зловживаннях і корупційних схемах, що були притаманні управлінському середовищу. Підкреслено складне становище сільської адміністрації внаслідок подвійного тиску: з боку вищих владних структур та учасників національно-визвольного руху. **У висновках** наголошено на «імпортованому» характері владних структур, насаджуваних у західних областях УРСР за зразком командно-адміністративної системи СРСР. Констатується другорядний статус місцевих органів влади у системі радянських управлінських структур регіону й республіки загалом, штучне звуження їхніх повноважень шляхом підпорядкування парткомітетам та обмеження фінансової й матеріальної бази, що перешкоджало належному впливу на суспільно-економічний розвиток територій. Зазначено, що кадрові питання вирішувалися центром переважно без урахування місцевої бюрократії, а шляхом призначення на керівні посади відряджених сюди функціонерів із різних куточків СРСР та УРСР, що створювало нездорову атмосферу в місцевому управлінському середовищі та суспільстві західноукраїнських областей загалом.

Ключові слова: Українська РСР, західні області, повоєнний період, радянізація, ради депутатів трудящих, виконавчі комітети (виконкоми) рад, виборчий процес, кадри.

Одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики вважається вдосконалення системи органів місцевого самоврядування. Вивчення проблем їх формування та діяльності на різних етапах існування української державності, у тому числі й у радянський період, дає необхідний теоретичний матеріал для розробки сучасних концепцій муніципальної служби, що викликає чималий науковий резонанс. Однак, незважаючи на величезну за обсягом історіографію зазначеної проблеми¹, яка мала б забезпечити повноту дослідження, чимало її аспектів за-

¹ *Гарань О.В.* Проблеми формування національних кадрів у західних областях УРСР у другій половині 40-х – 50-х рр. // *Український історичний журнал.* – 1989. – №10. – С.61–70; *Першина Т.* Формування управлінських кадрів в Західній Україні в 1944–1948 рр.: регіональні особливості // *Сторінки воєнної історії України.* – Вип.12. – К., 2009. – С.299–312; *Стародубець Г.* Місцеві кадри в управлінських структурах західних областей України в 1944–1946 рр. // *Гілея.* – Вип.45. – К., 2011. – С.62–69; *Докаш О.Ю.* Політика відновлення органів влади та управління західних областей УРСР на завершальному етапі Другої світової війни: структурно-кадровий зріз // *Наука і сучасність: виклики глобалізації (Міжнар. конф., м. Київ, 25 травня 2013 р.).* – Ч.2 (Юридичні науки, педагогічні науки, політичні науки). – К., 2013. – С.131–135; *Історія державної служби в Україні: У 5 т / Відп. ред. Т.В.Мотренко, В.А.Смолій; редкол.: С.В.Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.* – Т.2. – К., 2009 та ін.

лишаються нез'ясованими. Адже фахівці передовсім зосереджували увагу на формуванні складу та діяльності парткомітетів як реальних носіїв влади у СРСР.

Повернення радянських військ до західних областей УРСР передбачало негайне відновлення в регіоні державних органів влади. Це було викликане не лише потребою якнайшвидшої відбудови зруйнованої економіки та інфраструктури, налагодження побуту громадян, а й поновлення ідеологічного впливу на населення, яке, переживши хвилю національного відродження під час Другої світової війни, не виявляло належної лояльності до сталінського режиму. Ліквідувавши спроби поляків опанувати адміністративно так звані «східні кресли» під час переходу фронтів (акція «Буря»), влада докладала максимум зусиль, щоб не допустити подібних політичних прецедентів із боку місцевих українців. Очільників Кремля надзвичайно тривожила діяльність українських повстанців, включно з утворенням повстанських республік, що контролювали цілі райони на Волині, Рівненщині, Прикарпатті та претендували на роль офіційної влади (нехай і військово-політичного характеру). Тож першорядним завданням радянських емісарів, яких влада масово скеровувала у західні області, було перехоплення ініціативи, якнайшвидше повернення контролю над територією.

Керівний склад обкомів, облвиконкомів, а також апаратів НКВС і НКДБ для західних областей УРСР формували в тилу задовго до вигнання звідти німецьких окупантів і просували на місця разом із підрозділами Червоної армії. Кожна з обласних груп нараховувала 60–100 осіб, котрі склалися з числа евакуйованих у тил управлінців різного фаху, рівнів. Вони опановували найвищі керівні посади в апараті обласних, міських, районних державних органів влади й партійних комітетів та відразу приступали до виконання своїх обов'язків. Уже у квітні 1944 р. відновили роботу Волинський, Рівненський, Чернівецький і Тернопільський облвиконкоми, а влітку – Дрогобицький, Львівський, Станіславський. Очільниками областей призначено колишніх секретарів та завідувачів відділів обкомів і райкомів КП(б)У східних регіонів УРСР (дехто з них працював тут на керівних посадах упродовж 1939–1941 рр.). Головою Львівського облвиконкому став М.Козирев, Рівненського – П.Васильківський, Волинського – П.Решетняк, Станіславського – П.Щербак, Тернопільського – Я.Артюшенко, Дрогобицького – Д.Леженко, Чернівецького – О.Коліков. Це були люди, віддані системі, налаштовані неухильно впроваджувати у життя «лінію партії». Будучи вихідцями з найнижчих верств населення, вони в 1920–1930-х рр. зробили стрімку комсомольсько-партійну кар'єру, дослужившись до управлінців середньої та вищої республіканської гілок влади. Багато з них керували обласними й районними партійними осередками під час колективізації, а отже були причетними до винищення співвітчизників під час штучного Голодомору 1932–1933 рр. За роки війни ЦК КП(б)У скерував у регіон майже 48 тис. подібних кадрів, а загалом провадити «соціалістичні перетворення» у західних областях УРСР зі Східної України та Росії в повоєнний період прибули понад 100 тис. службовців².

У результаті майже всі партійні та управлінські структури обласного, міського, районного рівнів у західних областях республіки виявилися обсадженими приїжджими працівниками. На початку 1946 р. з 16 129 наявних номенклатурних посад місцеві «висуванці» обіймали тільки 2097 (13%). Унаслідок політики коренізації

² Чернега П. Відновлення радянської влади на західноукраїнських землях у період визволення їх Червоною армією (1944–1945 рр.) // *Воєнна історія Галичини та Закарпаття*: Мат. Всеукр. наук. військ.-іст. конф., 15 квітня 2010 р. – К., 2010. – С.570; *Расевич В.* Історія міфу Галичини [Електронний ресурс]: https://zaxid.net/istoriya_mifu_galichini_n1052561

відсоток їх серед управлінців постійно зростав, проте й надалі залишався незначним. Зокрема в Рівненській обл. станом на вересень 1946 р. в апараті управлінських структур обласного рівня працювали вже 16,8% представників місцевого населення³, а головами міських і районних рад – 13,8%. У Волинській обл. їх кількість становила 10,8%, Львівській – 12,1%, Рівненській – 12,6%, Станіславській – 7,6%⁴. У Стрийському райвиконкомі (Дрогобиччина) у жовтні 1945 р. був лише 1 місцевий мешканець, у Мединицькому – 2, а в Калуському (Станіславщина) – жодного⁵.

Офіційно засилля радянських емісарів в управлінських структурах регіону пояснювали відсутністю фахівців серед місцевих, хоча самі представники влади неодноразово визнавали, що більшість західних українців, висунутих на керівні посади, цілком справлялися зі своїми обов'язками. Насправді ж влада не довіряла місцевому населенню, яке не приховувало своєї ворожості до радянського режиму та активно підтримувало учасників національно-визвольного руху. До того ж призначення місцевих могло затримати процес радянізації регіону, оскільки навіть та частина західних українців, які підтримували нову владу, не завжди погоджувалися з партійними рішеннями.

Унаслідок специфічної кадрової політики сформувалося ідеологічне, але не надто фахове та морально невибагливе управлінське середовище, що було притаманно радянським органам влади загалом, адже призначення на посади за партійною ознакою, нехтуючи освітою й фаховими навичками кандидата, стало загальносоюзною тенденцією, сформованою в 1930-х рр. унаслідок повної узурпації влади комуністами. Кількість партійців у складі номенклатури західноукраїнських областей була значно вищою, ніж в управлінських структурах республіки загалом. Так, серед голів облвиконкомів УРСР було лише 11 013 партійців, або 65% від загального складу, серед їхніх заступників – 33%, серед секретарів – 20%⁶, тоді як голови обл- і райвиконкомів західних областей були партійними на 100%, а керівництво облвиконкомів, включно із заступниками голів, їх секретарями та завідувачами відділів складалося з комуністів на 91,5%⁷. Натомість у складі виконкомів сільських і селищних рад партійці становили лише 0,5%, адже ця управлінська ланка майже повністю формувалася з представників місцевого населення, які неохоче вступали до лав КП(б)У. Виняток становили Волинська та Рівненська обл., де на посади голів і членів виконкомів рай- та сільрад масово призначали колишніх учасників партизанських загонів. У результаті голови районних рад у цих областях були партійними на 80,6%, селищних – на 75,3%, сільрад – на 49,5%⁸.

Основна маса працівників виконкомів в УРСР мали незакінчену середню й початкову освіту, а половина голів виконкомів усіх рівнів були обрані на ці посади вперше або працювали не більше року. Зокрема голів виконавчих комітетів із терміном роботи на посаді від 3-х і більше років нараховувалося лише 3014 (17%)⁹. Не завжди якісний управлінський елемент становили демобілізовані

³ Реабілітовані історією: Рівненська обл. – Кн.2. – Рівне, 2009. – С.11.

⁴ Див.: Лисенко О. Вступ: ОУН та УПА в 1944 р.: новий етап боротьби // ОУН і УПА в 1944 р.: Документи: У 2 ч. – Ч.1 / Відп. ред. С.Кульчицький, упор.: О.Веселова, С.Кокін, О.Лисенко, В.Сергійчук. – К., 2009. – С.9.

⁵ Галузевий державний архів Служби безпеки України (далі – ГДА СБУ). – Ф.13. – Спр.376. – Т.38. – Арк.41–41зв.

⁶ Терлецький В.М. Ради депутатів трудящих Української РСР в період завершення будівництва соціалізму (1938–1958 рр.). – К., 1966. – С.179.

⁷ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов на освобожденной территории западных областей УССР в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. ист. наук. – Черновцы, 1983. – С.42.

⁸ Центральний державний архів вищих органів влади України (далі – ЦДАВО України). – Ф.1. – Оп.30. – Спр.589. – Арк.15.

⁹ Там само.

червоноармійці, котрих у повоєнний період масово залучали у владу з огляду на їхні «заслуги перед Батьківщиною». Так, головами й секретарями виконкомів сільських і селищних рад західних областей у 1944–1945 рр. стали 800 учасників війни, або 9% працівників указаних категорій¹⁰.

На формування управлінського середовища західних областей УРСР виразний вплив чинила специфічна кадрова політика очільників обкомів зі східних українських земель, які за рознарядками ЦК КП(б)У відряджали до регіону не надто компетентних осіб, намагаючись таким чином позбутися «кадрового баласту» в підконтрольних їм відомствах та організаціях. Тож чимало прибулих керівників, не виявивши належних навичок управління, були звільнені через фахову непридатність, що спричиняло «плинність кадрів». Упродовж 1945 р. з цих мотивів усунуто 1194 представники номенклатури ЦК КП(б)У, що становило 30% загальної кількості звільнених. Так, у Волинській обл. з посад голів і секретарів виконкомів рад вибула 241 особа, із них 89 (36,9%) – убиті, 90 (37,3%) – як такі, що «не справилися з роботою», 51 (21,2%) – переведені «на інші ділянки», 11 (4,6%) – відправлені на курси перекваліфікації¹¹. Загалом невідповідність займаним посадам виявили 152 (63%) управлінців області різних рівнів. На Рівненщині впродовж 1945–1946 рр. змінилися 29 голів райвиконкомів, причому в деяких районах (Межиріцький, Тучинський) двічі та навіть (Клеванський) тричі¹².

Плинність кадрів у західних областях УРСР мала й інші причини, адже чимало відряджених прагнули потрапити сюди на роботу з меркантильних міркувань. Особливо це стосувалося тих, хто працював тут упродовж 1939–1941 рр. Після війни вони поверталися на насиджені місця, розраховуючи знову вигідно влаштуватися. Однак суспільно-політична ситуація під час першого етапу радянізації регіону різко відрізнялася від тієї, яку вони застали по війні. Відчувши фізичну загрозу своєму життю через діяльність повстанців, багато хто з номенклатурників намагався виїхати звідси, подеколи навіть самовільно залишаючи місця роботи.

Побоювання мали під собою реальні підстави, адже впродовж 1944–1950 рр. у західних областях УРСР убивства представників «партійно-радянського активу» стали звичним явищем. Лише за час підготовки виборів до Верховної Ради СРСР з листопада 1945 до 10 лютого 1946 рр. від рук боївок ОУН загинули 144 партійних, радянських і господарських керівників. Із них 8 працівників партійних та 75 – радянських (у тому числі 2 заступників голів райвиконкомів, 2 заступників голів райрад, 2 голів і 3 членів виборчих комісій, 22 голів, 4 заступників і 10 секретарів сільрад) органів¹³. Упродовж 1945 р. лише на Львівщині вбито голову Нестерівської райради депутата ВР УРСР І.Довганика, депутата Львівської обласної ради першого скликання В.Дідуха, а також 218 голів сільрад та їхніх заступників¹⁴.

Із часом ситуація з кадрами змінювалася мало. На початку 1950-х рр. у радянському апараті західних областей республіки продовжували переважати партійці та німецькі фахівці. Зокрема впродовж 1952–1953 рр. радянських працівників (голів і заступників голів облвиконкомів, секретарів, завідувачів відділів облвиконкомів, голів райвиконкомів) нараховувалося 472 особи, із них лише 168 були

¹⁰ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.39.

¹¹ Там же. – С.39–40.

¹² Реабілітовані історією: Рівненська область. – С.11.

¹³ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.1. – Оп.23. – Спр.2572. – Арк.1–16.

¹⁴ Коваль М.В. Ради депутатів трудящих Української РСР в роки Великої Вітчизняної війни (1941–1945 рр.) // Український історичний журнал. – 1973. – №12. – С.13.

місцевими¹⁵. Нетипово склалася ситуація хіба що на Львівщині, де голова облвиконкому та його заступник обидва були місцевими, а другий – ще й безпартійним. Ідеться про колишнього члена КПЗУ Петра Козланюка та Семена Стефаніка – сина відомого письменника. У випадку П.Козланюка його призначення цілком вписувалося в кадрову політику, що полягала в намаганні використати людей із прорадянською орієнтацією для того, аби продемонструвати підтримку влади місцевим населенням. А от С.Стефанік опинився в керівництві винятково завдяки авторитету свого батька. За інших обставин він неодмінно би був репресований як людина з «націоналістичного середовища», колишній співробітник банку «Дністер». Однак уважалося за доцільне «залишити його на виду», адже, як зауважив заступник начальника УМВС Львівської обл. полковник Богданов, «та обставина, що його прізвище відоме не тільки тут, а й усюди, де живуть українці, свідчить про те, що [...] призначення його на нижчу посаду може бути використане націоналістами за кордоном в їхніх агітаційних цілях»¹⁶. Тож С.Стефанік ще довго змушений був виконувати невластиві йому функції, хоча прагнув займатися наукою й неодноразово просив направити його на викладацьку роботу в університет.

Якщо обласна та районна гілки влади переважно склалися з приїжджих, то відновлення складу сільських і селищних рад, їх виконкомів у західних областях республіки відбувалося в основному за рахунок місцевого населення, адже відряджених не вистачало, щоб повністю обсадити ще й нижчій управлінський щабель. Це, з одного боку, полегшувало роботу партфункціонерам, котрі не прагнули безпосередньо спілкуватися з місцевим населенням, чийого менталітету часто не розуміли та не сприймали. З іншого боку, наявність при владі людей, які звикли до реального самоврядування, ставила представників режиму перед новими викликами.

Вагомою перешкодою на шляху формування радянських органів влади на селі виявилася діяльність українських націоналістів, вплив яких у селянському середовищі був найсильнішим. Виконуючи вказівки керівників ОУН та УПА, селяни активно саботували роботу місцевих органів влади, тому до кінця 1946 р. найнижча виконавча гілка в регіоні, особливо в гірській місцевості або віддалених від райцентрів населених пунктах, існувала лише формально, «на папері». У багатьох селах посадовці не могли сформувати склад сільрад через відмову мешканців співпрацювати з новою владою, а заочно наділені такими повноваженнями особи принципово не виконували своїх обов'язків. Тож твердження про те, що «героїчними зусиллями» радянських призначенців станом на 1 січня 1945 р. керівний склад виконкомів рад західних областей УРСР було повністю укомплектовано (понад 25 тис. осіб)¹⁷, не можна вважати коректним. Тим більше, що навіть тогочасна звітність свідчить про інше. Зокрема представник Львівського обкому КП(б)У Фурсов 8 січня 1946 р. доповідав голові обкому І.Грушецькому про складну ситуацію з обранням сільської адміністрації на Яворівщині, адже у с. Ляшки немає ані секретаря сільради, ані голови земельної комісії чи працівника сільпо, тобто «село фактично тривалий час знаходиться без влади. Тільки 4 січня 1946 р. під величезним тиском вдалося обрати голову сільради, але й він швидше за все працювати не буде»¹⁸. Часто селяни на зборах висували у члени сільської адміністрації місцевих маргіналів, про що йшлося на нараді обласного партійного активу Дрогобиччини:

¹⁵ ЦДАВО України. – Ф.2. – Оп.8. – Спр.7598. – Арк.155–162.

¹⁶ ГДА СБУ. – Ф.Р-17. – Оп.12. – Спр.26. – Арк.30–54.

¹⁷ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.42.

¹⁸ Державний архів Львівської обл. (далі – ДАЛО). – Ф.3. – Оп.1. – Спр.466. – Арк.12зв.

«Іноді обирають голів просто на посміховище. Тов. Кравчук розповідав, якого голову обрали в селі Требовичі Ново-Стрілещанського району. Секретар райкому тов. Філімонов дав йому слово, – всі сміються. Вилазить: шапка десь на дворі, а потім людина, – він ростом у півтора чоловіка. Як його десь побачать, так всі і сміються. Напевно, на глум порадили районним керівникам його обрати. В Меденицькому районі в селі Криниця обрали такого голову, що ні богу свічка, ні чорту кочерга. Він жінці на криво не скаже, кому ж у селі він щось скаже. Хіба таких голів можна обирати? Невже не можна підібрати толкових голів, секретарів?»¹⁹.

Станом на травень 1945 р. в Богородчанському р-ні Станіславської обл. не було сільрад²⁰, а з 13 сільрад Яблунівського р-ну було відновлено лише 5²¹. Така сама ситуація склалася й у інших західних областях республіки. Так, на Волині станом на початок 1945 р. керівний склад сільрад не працював у 19 селах, на Рівненщині – у 9, Тернопільщині – у 7²². У Поморянському р-ні Львівщини на початку 1946 р. у 13 сільрадах не було жодного працівника²³, а у Крукеницькому члені сільради фактично не працювали²⁴. У Рівненському р-ні однойменної області станом на листопад 1947 р. у селах Новосілки, Милостів, Плоске, Зарицьк також не було сільрад, а у селах Омеляна, Ладковичі, Макотери та Великий Шпаків вони не функціонували²⁵.

Більшість працівників сільрад у західних областях УРСР були вперше задіяними в роботі державного апарату, тому не мали жодних адміністративних знань і навичок. Так, уперше виконували свої обов'язки близько 80% голів та секретарів сільських, селищних рад регіону²⁶. Надзвичайно низьким був їх освітній статус, зокрема у Львівській обл. в 1945 р. з 718 голів сільських і селищних рад лише 1 (0,1%) мав вищу освіту, 7 (1%) – середню й неповну середню, 710 (98,9%) – початкову. Секретарі сільрад усі мали початкову освіту. Через некомпетентність багато членів сільського активу змушені були залишати свої посади. Зокрема з 4547 голів і секретарів сільських рад у Волинській, Дрогобицькій і Рівненській областях за перше півріччя 1945 р. змінилися 1062 (23,4%)²⁷. А з 810 сільрад Рівненщини в 1946 р. залишили роботу 198 голів і 235 секретарів²⁸. У Тернопільській обл. з 939 голів сільських та селищних рад станом на 1 січня 1948 р. змінилися 440, із них більше половини (228 осіб) не справилися з роботою, а 50 – допустили зловживання та розтрати²⁹.

Кадрові проблеми позначалися на роботі радянських структур, функціональна ефективність яких була й без того невисокою. Законодавчо ради виступали як представницький, а водночас виконавчо-розпорядчий орган місцевої влади. Однак «сталінська Конституція» не давала чіткої відповіді на відмінність у діяльності рад та їхніх виконавчих комітетів, наділяючи їх керівними функціями стосовно господарського та культурного життя на місцях. І хоча виконкомми мали здійснювати

¹⁹ Там само. – Ф.5001. – Оп.7. – Спр.20. – Арк.17–18.

²⁰ ГДА СБУ. – Ф.13. – Спр.376. – Т.74. – Арк.300.

²¹ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.40–41.

²² Там же.

²³ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3624. – Арк.38.

²⁴ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.16. – Спр.31. – Арк.19.

²⁵ ГДА СБУ. – Ф.13. – Спр.376. – Т.22. – Арк.258–259.

²⁶ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.58.

²⁷ Там же. – С.68.

²⁸ Реабілітовані історією: Рівненська область. – С.11.

²⁹ Державний архів Тернопільської обл. (далі – ДАТО). – Ф.1. – Оп.1. – Спр.944. – Арк.17.

вказане керівництво на основі рішень та постанов, ухвалених сесіями рад, однак терміни проведення сесій і визначення кола обговорюваних питань належало виконкомам. Таким чином, підпорядковані радам виконкоми керували роботою сесій, перед якими законодавчо мали б звітувати³⁰. Цей юридичний казус знаходив своє пояснення в адміністративно-командній системі управління суспільством, що базувався на чіткому підпорядкуванні нижчих керівних структур вищим, забезпечуючи неухильне виконання вказівок центру. Концентруючи у своїх руках кадрові, матеріально-фінансові, адміністративно-організаційні функції, виконкоми були частиною так званої владної вертикалі, тоді як ради виступали лише її незручним додатком.

Ради реалізовували свої повноваження у форматі сесій, що тривали зазвичай один день і проводилися 1–3 рази на місяць, залежно від їх рівня (обласні, районні, сільські, селищні). Однак жодних вагомих питань, які стосувалися б економічного розвитку, суспільно-політичного життя на місцях депутати без санкції партійних комітетів виносити на обговорення, а тим більше затверджувати, не могли. Підпорядкування рад та виконкомів партії за час війни посилювалося, що призводило до порушення принципів демократії в діяльності рад, звужувало коло людей, які могли б реалізовувати засади народовладдя. Очікувана суспільством лібералізація діяльності державних органів влади після ліквідації Державного комітету оборони так і не настала. Правляча верхівка лише посилювала партійний диктат, що врешті-решт призвело до повної концентрації виконавчої й законодавчої влади в партійних руках. Комунисти брали на себе вирішення питань, які входили до компетенції рад, чим підміняли діяльність органів влади на місцях. Про це свідчать як протоколи засідань, так і обов'язкова присутність у сесійній залі обкомівських, райкомівських працівників або членів ЦК КП(б)У (залежно від рівня ради). Нормою стало ухвалення парткомами та виконкомами спільних рішень. У результаті місцеві ради були позбавлені можливості самостійно опрацьовувати не лише політичні чи економічні проблеми, але й дрібніші питання. Так, Рівненський обком КП(б)У за 1945 і вісім місяців 1946 рр. ухвалив 265 спільних з облвиконкомом рішень, зокрема «про роботу лазень і пралень», «про збереження декоративних насаджень» та ін.³¹

Формально влада неодноразово робила спроби активізувати діяльність рад, наголошуючи на винятковій їх ролі в управлінні державою³², проте більшість таких спроб мали косметичний характер або й ігнорувалися представниками владної вертикалі без будь-яких наслідків для самих посадовців. Пріоритетне слово в керівництві повоєнною відбудовою та життям країни загалом залишалося за комуністами, адже партії потрібні були ради як зовнішня форма здійснення своєї диктатури, і цей статус-кво ніхто не був зацікавлений змінювати.

В умовах неповноцінної діяльності рад зроста організаціїно-розпорядча функція виконкомів. Їх голови, керуючись указівками парткомітетів, дедалі частіше ухвалювали одноосібні рішення замість колегіальних, або діяли шляхом опитування, коли на засідання виконкому виносили рішення, які «не потребували спеціального обговорення» й за мовчазною згодою присутніх затверджували. Так, за перше півріччя 1945 р. Львівський облвиконком ухвалив рішення з 624 питань

³⁰ Дудников А.А. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся по осуществлению представительских функций (1945–1953 гг.) [Електронний ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/n/deyatelnost-mestnyh-sovetov-deputatov-trudyaschihsya-po-osuschestvleniyu-predstavitel'skihs-funktsiy-1945-1953>

³¹ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.46. – Спр.1604. – Арк.31.

³² Там само. – Оп.13. – Спр.767. – Арк.39.

саме шляхом опитування, Тернопільський – 131, Чернівецький – 133. У деяких селах Клеванського р-ну на Рівненщині майже всі питання голови виконкомів вирішували одноосібно³³.

Документи парткомів і радянських органів влади цього періоду фіксували повну або часткову бездіяльність рад, у тому числі порушення конституційних строків скликання сесій на районному, сільському, селищному, міському (районного підпорядкування) рівнях, незадовільне відвідування депутатами засідань, їх низьку активність в обговоренні питань, неналежну роботу депутатських комісій і груп та ін. Так, під час 5-ї сесії Львівської облради другого скликання відсутніми були майже половина депутатів – 37 із 80 осіб³⁴, а зі 184 депутатів сільських рад Яворівського р-ну на Львівщині більше половини (98) не брали жодної участі у громадському житті³⁵. Така ситуація спостерігалася не лише у західноукраїнських областях, а й на всій території УРСР, більше того, проблема низької результативності роботи рад мала загальносоюзні масштаби. Наприклад, за друге півріччя 1946 р. з 16 916 місцевих рад Української РСР регулярно проводили сесії лише 1875 (11%)³⁶. Упродовж 1946 р. зовсім не скликалися сесії Рівненської облради, не відбувалися вони в Луцьку та Рівному. Жодна сесія райрад не зібралася у Станіславській обл. – у 25 районах, а також Полтавській – у 22, Херсонській – у 21, Волинській – у 20. На Рівненщині не було сесій у 810 сільрадах, на Волині – у 693, на Станіславщині – у 561, на Тернопільщині – у 483, на Київщині – у 407³⁷. За перше півріччя 1953 р. у Сокальському, Кам'яно-Бузькому, Магерівському, Городоцькому та інших районах Львівської обл. на засіданнях сесій районних рад третього скликання постійно були відсутніми по 15–20 депутатів, а в Підкамінській та Івано-Франківській селищних радах за необхідної кількості 25–26 сесії відвідували лише 16–17 осіб³⁸.

Попри те, що пріоритетним завданням місцевих органів державної влади було визначено вирішення питань, пов'язаних із нормалізацією життя на місцях (відбування житлового фонду, забезпечення населення продовольством та промисловими товарами, медичне обслуговування, функціонування установ і закладів, транспорту тощо), робота рад та виконкомів у західних областях УРСР була націлена передовсім на перервану війною промисловою модернізацію краю. Про це свідчить специфіка питань, які виносилися на розгляд сесій і виконкомів. Левову частку становили проблеми роботи місцевих підприємств та самих органів влади внаслідок незадовільної кадрової політики, незбалансованої діяльності окремих відділів виконкомів. Так, упродовж 1945 р. Шевченківський райвиконком м. Чернівці розглянув 64 (40,2%) питання про роботу місцевої промисловості, 59 (37,9%) – про роботу відділів райвиконкому та кадрові перестановки, 6 (3,8%) – про сільське господарство, 30 (18,9%) – інші питання, куди входило вирішення побутових проблем населення й соціального забезпечення, культурного обслуговування, розвиток системи охорони здоров'я та ін.³⁹ Три чверті обговорюваних питань на засіданнях Кременецької міськради Тернопільської обл. у цей період також було присвячено відбудові промисловості й роботі місцевих органів влади⁴⁰.

³³ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.106.

³⁴ ДАЛО. – Ф.221. – Оп.2. – Спр.1391. – Арк.4.

³⁵ Там само. – Ф.Р-2121. – Оп.2. – Спр.1764. – Арк.204.

³⁶ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.30. – Спр.589. – Арк.8.

³⁷ Там само.

³⁸ ДАЛО. – Ф.221. – Оп.2. – Спр.4104. – Арк.150–153.

³⁹ Балух В.А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.104.

⁴⁰ ДАТО. – Ф.1686. – Оп.1. – Спр.11. – Арк.1–7.

Швидкий розвиток промисловості в переважно аграрному регіоні мав збільшити його економічний потенціал у масштабах УРСР та зміцнити тут позиції радянської влади. Однак майже всі промислові об'єкти регіону перебували в підпорядкуванні республіканських і союзних міністерств та відомств, не даючи прибутків у місцеві бюджети. Кошти на розвиток повертали у вигляді дотацій, що збільшувало залежність місцевих органів влади від центру. Зокрема місцеві ради Львівщини в 1945 р. при бюджеті 241 113 тис. руб. отримали дотацію в розмірі 67 032 тис. руб., а Тернопільський облвиконком, затвердивши бюджет у сумі 169 764 тис. руб., одержав додатково 44 631 тис. руб.⁴¹ Зобов'язавши великі промислові підприємства виділяти певну суму на розвиток місцевих громад, уряд черговий раз підкреслив їх фінансову несаможиттєвість, адже тепер благоустрій населених пунктів залежав не так від ефективності роботи рад і виконкомів, як від щедрості так званих «червоних директорів», що часто залежала від особистого ставлення. Роль рад у розв'язанні питань різних галузей економіки та соціокультурної сфери держави дедалі звужувалася⁴².

Підприємства, що підпорядковувалися місцевим органам влади та мали б наповнювати місцеві бюджети, володіли мінімальними оборотними коштами. Але й вони часто не виконували своїх фінансових зобов'язань через безгосподарність, неналежну трудову дисципліну, простої, приписки, розкрадання майна тощо – усього того, що було притаманне радянській системі господарювання. Готуючись до виступу на 2-й сесії обласної ради другого скликання, голова Львівського облвиконкому зазначав, що в області за 1947 р. за умов загального перевиконання прибуткової частини бюджету на 105,4%, план податку з обігу виконано лише на 88%, через що обласний бюджет недорахувався 24 110 тис. руб. Зокрема львівська база «Текстильзбути» внаслідок недовиконання плану заводу товарів на суму 13 574 тис. руб., недодала до бюджету 11 337 тис. руб., а підприємства обллегпрому через невиконання виробничих планів із випуску кравецьких і трикотажних виробів, взуття й галантерейних товарів заборгували бюджету області податку з обігу на суму 12 100 тис. руб.⁴³ Через незадовільну роботу податкових органів постійно виникали недоїмки щодо податків із населення. Так, за 1948 р. загальна їх сума лише в Тернопільській обл. склала 18 млн руб.⁴⁴

Через незбалансованість роботи фінансових організацій, котрі перебували у віданні виконкомів рад, нефаховість, а то й байдужість окремих службовців, неправильно або недостатньо використовувалися державні асигнування. План бюджету по видатках у районах Львівської обл. станом на 1947 р. виконано лише на 84,1%, зокрема Перемишлянський райвиконком видаткову частину коштів реалізував на 80,7% (на утримання сільського господарства – 80%, ремонт шляхів – 75%, вечірні школи сільської молоді – 42%, хати-читальні – 83%), Ново-Милятинський – на 73% (ремонт шляхів – 67%, дитячі садки – 30%, вечірні школи сільської молоді – 73%, бібліотеки – 75%, хати-читальні – 66%)⁴⁵. У цій ситуації облпрофради Львівського облвиконкому, які мали б контролювати та корегувати роботу підпорядкованих структур, унаслідок відсутності економічного й фінансового аналізу займалися по суті дезінформацією, наголошуючи винятково на «потрібних» показниках.

В умовах повоєнного часу серед керівників підприємств вищої та середньої ланки з новою силою розквітло зловживання, націлені на приховування службових

⁴¹ Балух В. А. Восстановление и укрепление местных Советов... – С.143.

⁴² Історія державної служби в Україні. – Т.2. – С.344.

⁴³ ДАЛО. – Ф.221. – Оп.2. – Спр.338. – Арк.41.

⁴⁴ ДАТО. – Ф.1833. – Оп.2. – Спр.135. – Арк.31.

⁴⁵ Там само. – Арк.42.

прорахунків та отримання «нетрудових доходів». І хоча на першому місці за кількістю випадків «порушення соціалістичної законності» у західних областях УРСР перебували органи НКВС, НКДБ, військовослужбовці, члени «винищувальних» підрозділів, проте працівники радянської вертикалі також були до цього причетні⁴⁶. Голови рад і виконкомів чинили протизаконня зазвичай у тісній зв'язці з іншими посадовцями по партійній та радянській «лініях».

Про чимало випадків порушення законодавства у Дрогобицькій обл. наприкінці 1945 р. у своєму листі на адресу газети «Правда» повідомляв громадянин Береза. Серед іншого йшлося про наявність змови між посадовцями, які використовували службове становище з метою незаконного збагачення:

«Заступники голови Дрогобицького облвиконкому Гришац, Коваленко, Сисоев та весь апарат виконкому облради їздив у Німеччину, де замість вивезення обладнання для підприємств займалися закупівлею необхідних їм дефіцитних товарів, тобто їздили за барахлом... Зокрема заступник голови облвиконкому Лешенко привіз із Німеччини легковика та продав за 50 000 руб. [...] Ці ділки облаштували собі квартири покинутими меблями, а зав. облфінвідділу ніяких коштів із них не стягує, адже й сам незаконно привласнив собі квартиру зі шкіряними меблями. В обкомі та органах НКВС усе знають, однак мовчать, бо ж у самих рильце в пушку. У Дрогобичі процвітають сімейственість, кругова порука, критики затискають. Позаяк не хочуть виносити сміття за поріг»⁴⁷.

Чимало фінансових зловживань скоїли посадовці Львівщини. Так, лише у сфері торгівлі за 1947 р. було виявлено 129 випадків великих розтрат на суму 1168 тис. руб., у тому числі в облторгу (директор Тишкевич) 45 на 450 тис. руб., у Залізничному харчоторгу (директор Макаров) – 23 на 250 тис. руб., Червоноармійському харчоторгу (директор Тимофеев) – 24 на 220 тис. руб.⁴⁸ А перший секретар Городоцького райкому Шпитяк, починаючи з 1 січня 1946 р., виписав собі за державний кошт 7 костюмів і видав по 4–5 костюмів другому секретареві райкому Грбовому, третьому секретарю Лісовому, голові районної ради Кравець⁴⁹.

На Рівненщині члени обкому та облвиконкому привласнили більшу частину матеріальної допомоги, надісланої благодійними організаціями зі США воюючим радянській армії та їхнім сім'ям. Голова комісії держзабезпечення депутат Верховної Ради СРСР Єфімчук і завідувач обласного відділу соціального забезпечення Гук порушували перед обкомом КП(б)У та облвиконкомом питання про повернення речей, передачу їх за призначенням, але належної реакції не було⁵⁰.

Незважаючи на те, що економічні негаразди в регіоні виникали передовсім через незбалансовану політику центру та некомпетентність окремих відповідальних осіб, представники влади на місцях недовиконання бюджетів воліли пояснювати складною суспільно-політичною ситуацією та потребою вести боротьбу з «бандами українських буржуазних націоналістів», котрі «намагаються зірвати всі заходи партії та уряду шляхом диверсій і терористичних актів серед населення, убиваючи кращих наших людей із числа радянського активу»⁵¹. Окремі посадовці схильні

⁴⁶ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3637. – Арк.68.

⁴⁷ Див.: ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3636. – Арк.159.

⁴⁸ ДАЛО. – Ф.221. – Оп.2. – Спр.338. – Арк.52.

⁴⁹ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3624. – Арк.67.

⁵⁰ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3636. – Арк.195–196.

⁵¹ Там само. – Оп.16. – Спр.31. – Арк.18.

були звинувачувати у «саботажі заходів радянської влади» місцеве населення, яке не виявляло належної лояльності до режиму. Голова Львівського облвиконкому Козирев у виступі на 10-й сесії обласної ради другого скликання вимагав від підлеглих діяти рішучіше, «посилити трудову дисципліну» та жорсткіше дотримуватися політики оподаткування місцевих громадян, котрі, мовляв, мали б бути «вдячними радянській владі за визволення від польсько-панського панування», адже «вони отримали всі блага громадянства радянського без особливої участі в боротьбі за своє звільнення»⁵².

На відміну від управлінців обласного та районного рівнів, котрі працювали під охороною НКВС–МВС, часто навіть не полишаючи своїх кабінетів, сільський голова, утілюючи політику влади на селі як її представник, щодня наражав себе та свою родину на небезпеку. Опинившись між двох вогнів – владою комуністів і повстанцями, – більшість голів сільрад співпрацювали з тими й іншими, намагаючись збалансувати інтереси обох сторін на свій страх і ризик. Представники влади довгий час змушені були миритися з подібною ситуацією, адже не могли на неї кардинально вплинути. Змальовуючи обставини, в яких доводилося працювати головам сільрад у західних областях УРСР, заступник республіканського наркома торгівлі з кадрів Хименко доповідав у ЦК КП(б)У:

«Зараз у селах західних областей радянська влада представлена призначеним райвиконкомом одним головою сільради, до речі буде сказано, що в більшості сіл його ніхто не обирає. Комісії при сільраді (культурна, земельна та інші, не працюють, сесії сільрад не скликаються). Деякі голови сільрад стали на шлях потурання бандитам свого села, знаючи про їх місцезнаходження, не заявляють про них органам НКВС, більше того, постачають їх продовольством, одягом... Повинен зауважити, що більшість із цих голів сільрад акуратно та у строк виконують усі завдання вищих органів влади»⁵³.

Тих, хто наважувався протистояти повстанцям, чекала смерть, адже вони могли розраховувати лише на себе. Наприклад, голова Лопушанської сільради Лановецького р-ну Тернопільської обл. Г.Ромашин упродовж кількох місяців 1946 р., забарикадувавшись у власній хаті, чи не щоночі відбивав напади боївок ОУН. Керівники району між собою називали його «смертником», кажучи, що, мовляв, «усе одно бандити його в'ють»⁵⁴.

На голів сільрад було покладено виконання чи не найскладнішого завдання, яке стосувалося радянзації регіону, – колективізації одноосібних селянських господарств. Попри те, що офіційно наголошувалося на добровільному принципі організації колгоспів, очільників влади націлювали на інше:

«Слід запам'ятати кожному голові виконкому районної та кожному голові виконкому сільської ради, що сільське господарство за умов радянської влади мусить розвиватися лише в напрямку колгоспного господарства [...] найголовніше завдання на даному етапі виконкомів районних та сільських рад депутатів трудящих – це колективізація, організація бідняцьких і середняцьких господарств у колгоспи»⁵⁵.

⁵² ДАЛЮ. – Ф.221. – Оп.2. – Спр.332. – Арк.57.

⁵³ ЦДАГО України. – Ф1. – Оп.30. – Спр.340. – Арк.85.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ ДАГО. – Ф.1833. – Оп.2. – Спр.135. – Арк.5, 11.

Із метою прискорення процесу суцільної колективізації радянська влада використовувала суперечності між різними категоріями селян, зокрема перерозподіл земель на користь бідняцьких господарств, що неминуче породжувало напругу у стосунках між заможними та незаможними прошарками західноукраїнського села. Водночас посилювався фінансовий тиск: норми поставок сільгосппродукції для одноосібних господарств було збільшено на 50%, на 1–3 міс. скорочено нормативні терміни їх здачі, скасовано всі пільги.

Отже друга радянізація західних областей республіки супроводжувалася насадженням апробованої правлячою верхівкою в міжвоєнний період адміністративно-командної системи. Її структурний стрижень становили ради всіх рівнів, що перебували під цілковитим контролем партійних органів. Весь управлінський алгоритм і технології кадрового комплектування, організації роботи, ухвалення та виконання рішень визначалися союзним і республіканським центрами. Уся ця система мала «родові властивості», притаманні бюрократичному апарату, що склався в УРСР упродовж 1920–1940-х рр.

Формування радянських представницьких органів влади на заході УРСР у повоєнний період відбувалося передовсім за рахунок відряджених з інших областей, що забезпечувало представникам режиму неухильне виконання політики партії на місцях. Управлінська сфера місцевих органів влади внаслідок підпорядкування парткомітетам була надзвичайно вузькою та другорядною, не мала самостійної фінансової й матеріальної бази, а тому не могла належним чином впливати на суспільно-економічний розвиток регіону. Першочергове вирішення загальнодержавних та економічних проблем обмежувало ресурси місцевих органів влади, позбавляло їх бази для розвитку підпорядкованих територій. Однак, працюючи в єдиній зв'язці з партійними й вищими виконавчими органами влади, радянські функціонери відповідали за реалізацію «політики партії» на місцях, а водночас ставали причетними до зловживань номенклатури. Особливо складним було становище голів сільрад, котрі часто опинялися заручниками непростой ситуації, пов'язаної з діяльністю учасників національно-визвольного руху та домінуванням серед місцевого населення антирадянських настроїв.

REFERENCES

1. Bazhan, O. (2005). Osoblyvosti vidbudovchoho periodu v Ukrainkii RSR u druhiy polovyni 40-kh – na pochatku 50-kh rokov XX st. *Naukovi zapysky: Istorychni nauky*, 41. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Balukh, V. (1983). Vosstanovlenye y ukreplenyie mestnykh Sovetov na osvobozhdennoy terrytorii Zapadnykh oblastei USSR v gody Velikoi Otechestvennoy voiny. *Diss. ... kand. ist. nauk*. Chernovtsy. [in Russian].
3. Cherneha, P. (2010). Vidnovlennia radianskoi vlady na zakhidnoukrainskykh zemliakh u period vyzvolennia yikh Chervonoiu armieiui (1944–1945 rr.). *Voenna istoriia Halychyny ta Zakarpattia: Mat. Vseukr. nauk. viisk.-ist. konf., 15 kvitnia 2010 r.* Kyiv. [in Ukrainian].
4. Dokash, O. (2013). Polityka vidnovlennia orhaniv vlady ta upravlinnia zakhidnykh oblastei URSR na zavershalnomu etapi Druhoi svitovoi viiny: strukturno-kadrovyyi zriz. *Nauka i suchasnist: vykyky hlobalizatsii*, 2, 131–135. Kyiv. [in Ukrainian].
5. Dudnikov, A. (2020). Deyatelnost mestnykh Sovetov deputatov trudiashchykhsia po osushchestvleniyu predstavitel'skikh funktsiy (1945–1953 gg.). Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-deyatelnosti-mestnyh-sovetov-deputatov-trudyaschihsya-po-osushchestvleniyu-isp> [in Russian].
6. Haran, O. (1989). Problemy formuvannia natsionalnykh kadriv u zakhidnykh oblastiakh URSR u druhiy polovyni 40-kh – 50-kh rr. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, 10, 61–70. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Koroliuk, V.A. & Pavliuk, S.I. (Ed.). (2009). *Reabilitovani istoriiei: Rivnenska oblast, 2*. Rivne. [in Ukrainian].
8. Lysenko, O. (2009). OUN ta UPA v 1944 r.: novyyi etap borotby. *OUN i UPA v 1944 r.: Dokumenty*, 1. Kyiv. [in Ukrainian].
9. Motrenko, T.V. & Smolii, V.A. (Ed.). (2009). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: U 5 t., 2*. Kyiv. [in Ukrainian].
10. Pershyna, T. (2009). Formuvannia upravlinskykh kadriv v Zakhidni Ukraini v 1944–1948 rr.: rehionalni osoblyvosti. *Storinky voiennoi istorii Ukrainy*, 12, 299–312. Kyiv. [in Ukrainian].
11. Starodubets, H. (2011). Mistsevi kadry v upravlinskykh strukturakh zakhidnykh oblastei Ukrainy v 1944–1946 rr. *Gileia*, 45, 62–69. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Terletskiy, V. (1966). Rady deputativ trudiashchykh Ukrainkoi RSR v period zavershennia budivnytstva sotsializmu (1938–1958 pp.). Kyiv [in Ukrainian].

Oleksandra Stasiuk

Candidate of Historical Sciences (Ph. D. in History),
Senior Research Fellow,
Department of Modern History,
I. Krypiakevych Institute of Ukrainian Studies NAS of Ukraine
(Lviv, Ukraine), oL_stasuk@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2957-0432>

The Role of Local Councils in the Political and Economic Transformations of the Western Regions of UkrSSR in the Postwar Period

Abstract. Purpose of the article is to highlight the process of formation and activities of representative authorities and their executive structures in the western regions of UkrSSR in the postwar period. **Methodology of study** is based on principles of historicism, objectivity, multifactorial and comprehensive analysis, interdisciplinary approaches (including methods of history, political science, social psychology and others), as well as modern vocabulary. The historical and genetic, system and structural methods were used to prepare the text. The theoretical and conceptual core of the study is activities of councils and their executive committees in terms of forced Sovietization of the region, which included full integration of the western regions of UkrSSR and was carried out by particularly harsh methods. **Scientific novelty.** Based on new archival and published sources, the organizational and legal foundations of the activities of local authorities and features of personnel policy were analyzed, the statistical data on the quantitative and qualitative composition of managers were presented. The ineffectiveness of the work of councils and their executive committees under party control and centralized power vertical was shown. The numerous power abuses and corruption schemes inherent in the management environment were noted. The difficult situation of rural administration as a result of double pressure was emphasized: by power structures and members of the national liberation movement. **The conclusions** emphasized the imported nature of the power structures placed in the western regions of UkrSSR by the example of command and administrative system. The secondary status of local authorities in the system of Soviet administrative structures of the western region of Ukraine and the republic as a whole, the artificial reduction in their powers by subordinating to party committees and limiting the financial and material base that prevented their proper influence on the social and economic development of the region were stated. It was noted that personnel issues were solved by the center mainly without taking into account the local bureaucracy by appointing functionaries sent here from different parts of USSR and UkrSSR to leading positions, which created an unhealthy atmosphere in the local management environment and society of Western Ukraine as a whole.

Keywords: UkrSSR, western regions, postwar period, Sovietization, councils of the People's Deputies, executive committees of councils, electoral process, cadre.