

submitted directly to the administrative court of appeal within twenty days after the entry into force of a court of appeal.

Keywords: institute of the cassation, the taxpayer, administrative proceedings, judgment, tax disputes.

Редько А.О.

ІНСТИТУЦІЙНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМИ ДОБОРУ І РОЗСТАНОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ У ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЯХ УРСР В 1950-1980 РР.

УДК 341.71:35.082.4

Постановка проблеми. Система добору і розстановки керівних кадрів у незалежній Україні суттєво відрізняється від аналогічної системи в радянській Україні. У незалежній Україні цю систему складають правлячі та опозиційні партії, громадські організації, а в радянській Україні її утворювали КППС, ВЛКСМ і профспілки СРСР. Окрім того, у незалежній Україні керуються квотним принципом розстановки керівних кадрів, а в радянській Україні керувались номенклатурним принципом.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблему інституційного добору і розстановки керівних кадрів у західних областях УРСР в 1950-1980 рр. досліджували Горбул А.Д., Карпов М.П., Мищенко Н.Ф., Швець І.А., Севостьянов Г.М., Рубцова Т.П., Калакура Я.С. Однак вони не врахували всіх аспектів цієї проблеми та не дали їй комплексного історико-правового аналізу.

Мета статті. Дослідження маловивчених аспектів зазначеної проблеми, відмінностей, переваг та недоліків системи добору та розстановки керівних кадрів в радянській Україні, при проведенні інституційного аналізу, і є завданням цієї статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Систему добору керівних кадрів до складу компартійної командно-адміністративної системи влади та управління західних областей УРСР в 1953-1985 рр. утворювали такі ключові елементи політичної системи СРСР як КППС, ВЛКСМ та профспілки СРСР. Провідну роль серед них відігравала КППС (так після XIX з'їзду ВКП(б), який від-

бувся у жовтні 1952р, стала називатися Компартія СРСР) [1,с.365]. У Конституції СРСР 1977р. в ст. 6 було зазначено, що «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і суспільних організацій є Комуністична партія Радянського Союзу» [2,с.8].

Формування кадрового корпусу КПРС відбувалася в порядку, передбаченому Статутом КПРС, на основі індивідуального відбору [3,с.7]. Суть його полягала в тому, що кожна ступаючи в Компартію СРСР людина приймалася в неї в строго індивідуальному порядку. Компартийна організація уважно вивчала, перевіряла на практиці її особисті ділові, політичні та моральні якості, всебічно розбиралися в тому, як вона проявляє себе в праці та суспільній роботі, ретельно зважувала, чи гідна вона бути в рядах КПРС. Інакше кажучи, індивідуальний відбір в Компартію СРСР означав те, що в неї приймалися далеко не усі бажаючі, а найбільш «політично свідомі, передові у всіх відношеннях люди з числа робітників, колгоспників, інтелігенції» [4,с.94].

Послідовне проведення індивідуального відбору, ретельну перевірку кожного із вступаючих в КПРС ефективно забезпечували організаційно-статутні норми, що передбачали обов'язкове надання рекомендацій трьох членів КПРС, які мали компартийний стаж не менше п'яти років і знали рекомендованих по спільній виробничій та громадській роботі не менше одного року [3,с.8]. Організаційно-статутні норми регулювали як порядок прийому в Компартію СРСР, так і проходження кандидатського стажу терміном в один рік, який був необхідний для того, щоб познайомитися з Програмою і Статутом КПРС та підготуватися до вступу в члени Компартії СРСР [3,с.1].

Прийом в Компартію СРСР здійснювався тільки через первинну ком парторганізацію, на загальних зборах її членів. Саме їй належала вирішальна роль у здійсненні принципу індивідуального відбору в Компартію нових членів, у всебічному вивченні їхніх політичних, ділових і моральних якостей [4,с.95]. Статутом КПРС було передбачено, що рішення первинної ком парторганізації про прийом в Компартію СРСР вважалось прийнятим, якщо за нього проголосувала не проста більшість, а не менше двох третіх членів Компартії, присутніх на зборах [3, с.8].

Остаточною проблемою прийому в Компартію СРСР вирішувалася в міських і райкомів Компартії [3, с.10]. Кожного вступаючого в КПРС обов'язково запрошували на бюро міському або райкому і справа про його прийом розглядалася тільки в його присутності. Для того щоб принцип індивідуального відбору проводився найбільш повно і послідовно, ЦК КПРС вимагав від міських і райкомів Компартії проявляти до кожного вступаючого максимум уваги, об'єктивності та компартійної принциповості [4, с.95]. Отже, добір кадрів до складу КПРС здійснювався, відповідно до принципу індивідуального відбору, на підставі організаційно-статутних норм КПРС та інструкцій ЦК КПРС, в рамках Конституції СРСР.

Кадровим резервом КПРС була ВЛКСМ. Молодь до 25 років вступала в КПРС виключно лише через ВЛКСМ, хоча в КПРС приймалися особи, які досягли 18 років [3, с.7]. Сам же Статут ВЛКСМ, визначаючи статус члена ВЛКСМ, проголошував що «членом ВЛКСМ може бути будь-яка молода людина Радянського Союзу віком від 14 до 28 років, яка визнає Статут ВЛКСМ, бере активну участь у будівництві комунізму, працює в одній з комсомольській організацій, виконує рішення комсомолу і сплачує членські внески» [5, с.4]. ЦК ВЛКСМ при цьому підкреслював, що готовність молодої людини до вступу в комсомол повинна визначатися не тільки досягненням 14-літнього віку, а насамперед її «політичними і моральними якостями, ставленням до праці та навчання, участю в суспільному житті» [6, с.95].

За Статутом ВЛКСМ прийом в члени ВЛКСМ проводився в строго індивідуальному порядку, виключно на добровільних засадах. Комсомольська організація допомагала молодій людині підготуватися до вступу у ВЛКСМ, перевіряла її особисті якості на практичних справах, виконанні комсомольських і громадських доручень [5, с.6]. Порядок прийому в члени ВЛКСМ регулювався організаційно-статутними нормами ВЛКСМ. Прийом здійснювався у первинній комсомольській організації на зборах її членів. З метою підвищення ролі та відповідальності первинних комсомольських організацій в роботі з кількісного поповнення комсомольських рядів Статутом ВЛКСМ надано їм право остаточного

вирішення проблем прийому в комсомол. Ті, хто вступали в члени ВЛКСМ, подавали рекомендації двох комсомольців, які мали стаж перебування у комсомолі не менше одного року, або рекомендацію одного члена КППС, котрі знали рекомендованих по спільному навчанню, трудовій діяльності та громадській роботі не менше шести місяців. Піонери, які вступали у комсомол, подавали рекомендацію ради піонерської дружини, що прирівнювалася до рекомендації одного члена ВЛКСМ. Рекомендуючі несли відповідальність за свою рекомендацію, допомагали новим членам ВЛКСМ включитися в життя первинної організації [5, с.6-7].

Проблема прийому у ВЛКСМ обговорювалася і вирішувалася загальними зборами первинної організації або організації з правами первинної. Рішення вважалося прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третіх членів ВЛКСМ присутніх на зборах. Статутом ВЛКСМ було визначено, що рішення первинної організації про прийом набувало чинності після затвердження комітетом комсомолу первинної організації. На основі рішення первинної організації райком або міськом комсомолу приймав рішення про видачу тому, хто вступив у комсомол, комсомольського квитка. Прийом у комсомол відбувався, як правило, на відкритих зборах [5, с.7]. Як бачимо, добір кадрів до складу ВЛКСМ здійснювався за аналогією із набором кадрів до складу КППС – на підставі принципу індивідуального відбору, організаційно-статутних норм ВЛКСМ й інструкцій ЦК ВЛКСМ, в рамках Конституції СРСР.

У політичній системі СРСР сполучною ланкою між КППС, ВЛКСМ і командно-адміністративною системою державної влади та управління з одного боку та масами як джерелом кадрового потенціалу з іншого були профспілки СРСР. У Конституції СРСР 1977р. в ст.7 підкреслювалось, що «Професійні спілки, Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді, кооперативні й інші громадські організації у відповідності зі своїми статутними завданнями беруть участь в управлінні державними і громадськими справами, у рішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань» [2, с.8].

У Статуті професійних спілок СРСР був визначений статус члена профспілки, а також організаційно-статутні норми, які

регулювали порядок прийому в члени профспілки. За Статутом професійних спілок СРСР, членом професійної спілки міг бути кожний працюючий в об'єднанні, на підприємстві, у колгоспі, закладі, організації, а також людина, що навчається у вищому, середньому спеціальному і професійно-технічному навчальному закладі, які визнають Статут професійних спілок СРСР, беруть участь у роботі профспілкової організації, виконують рішення профспілок та сплачують членські внески [7, с.20]. Відповідно до визначених Статутом професійних спілок СРСР організаційно-статутних норм, здійснювався прийом в члени профспілки. Він проводився в індивідуальному порядку на підставі особистої заяви вступачого у профспілку. Рішення про прийом в члени профспілки виносилося зборами профспілкової групи і затверджувалося цеховим комітетом профспілки (профбюро), а там, де його не було, - профспілковим комітетом первинної організації. При відсутності профспілкових груп прийом в члени профспілки проводився зборами цехової, первинної організації [7, с.20]. Таким чином, добір кадрів до складу профспілок СРСР проводився за аналогією до добору кадрів до складу КППС і ВЛКСМ, а саме на підставі принципу індивідуального відбору організаційно-статутних норм профспілок СРСР й інструкцій ВЦ РПС, у рамках Конституції СРСР.

Статут КППС зазначав, що КППС, діючи в рамках Конституції СРСР, «здійснює політичне керівництво державними і громадськими організаціями, спрямовує і координує їх діяльність». Причому «партійні організації не підміняють радянські, профспілкові, кооперативні та інші громадські організації, не допускають змішування партійних й інших органів» [3,с.27].

За Статутом КППС, «ВЛКСМ працює під керівництвом Комуністичної партії Радянського Союзу. Робота місцевих організацій ВЛКСМ спрямовується і контролюється відповідними республіканськими, крайовими, обласними, окружними, міськими і районними партійними організаціями» [3,с.28]. А за Статутом професійних спілок СРСР, «професійні спілки СРСР працюють під керівництвом Комуністичної партії Радянського Союзу, яка є ядром політичної системи, керівною і спрямовуючою силою ра-

дяньського суспільства» [3, с.19]. Звідси система добору керівних кадрів до складу адміністративної еліти, що мала ієрархічно організований характер. У цій ієрархії КПРС була визначальною і відіграла провідну роль. ВЛКСМ була допоміжною ланкою, а профспілки СРСР – сполучною ланкою. Враховуючи те, що члени профспілок СРСР були частково членами КПРС, а частково членами ВЛКСМ, КПРС і ВЛКСМ активно взаємодіяли із профспілками СРСР у процесі такої взаємодії добиралися керівні кадри до складу адміністративної еліти СРСР. Статут ВЛКСМ наголошував, що «комітети комсомолу спільно з партійними, радянськими, господарськими органами висувають гідних представників молоді на керівну роботу в управлінні, виробництві, науці й культурі» [5, с.28].

У системі добору кадрів до складу КПРС індивідуальний принцип відбору кадрів доповнювався номенклатурним принципом їхньої розстановки. Необхідність існування компартійної номенклатури визначалася тією роллю, яку відіграла КПРС у політичній системі радянського суспільства. Виступаючи керівною і спрямовуючою силою, беручи на себе всю повноту відповідальності за ситуацію в країні, Компартія СРСР змушена була підбирати і розставляти на важливих напрямках роботи людей, які були віддані ідеалам комунізму і здатними проводити в життя її рішення, здійснювати її політику.

Номенклатуру ЦК, обкомів, міськкомів і райкомів Компартії України, починаючи з 1946р., розділили на дві частини – основну і контрольно-облікову. Були визначені й узгоджені посади, що входили в обидва її види, і перелік посад номенклатури обкомів і ЦК Компартії України. На 1 січня 1947р. у номенклатурі ЦК Компартії України 30,9% склали компартійні працівники. Причому в основній номенклатурі перебували відповідальні працівники апарату ЦК КП(б)У, секретарі обкомів і перші секретарі міськомів, окружкомів і райкомів Компартії, а в обліково-контрольні – завідувачі відділами обкомів і великих міськкомів Компартії, а також секретарі міськкомів і райкомів.

Водночас усі обласні, міські і районні комітети Компартії України ввели в практику щорічний розгляд на засіданнях бюро

складу номенклатури, приведені її у відповідність з умовами діяльності, що постійно змінюються, новими завданнями господарського і культурного будівництва. Упорядкування номенклатури посад комітетів Компартії України стало важливим етапом у процесі удосконалення кадрової роботи [8,с.80-81].

У діяльності Управління кадрів ЦК, відповідних відділів обкомів, міськкомів, окружкомів і райкомів Компартії України почала складатися система роботи з номенклатурою, з'явилися елементи її планування, удосконалювався порядок затвердження і звільнення працівників, стала використовуватися система звітності тощо. Завдяки цьому в УРСР різко зменшалась плінність кадрів, комітети Компартії України мали змогу глибше вивчати їх політичні та ділові якості й відповідно розставляти на важливих ділянках партійної і радянської роботи [8, с.81].

Зміни у роботі з номенклатурою кадрів у другій половині 40-х рр. XX ст. в УРСР мали як позитивні, так і негативні аспекти. Виконуючи інструкції ЦК КП(б)У, комітети Компартії України займалися заповненням вакантних посад, що активізувала процес добору і висування нових працівників. Так, за друге півріччя 1946р. тільки на посади номенклатури ЦК КП(б)У було підбрано 2715 і затверджено 4253 особи. Кожна з них викликала в ЦК Компартії України, а більше 800 – були присутні на засіданнях Політбюро або Секретаріату. У такому ж порядку обкоми Компартії України затвердили 6553 особи. В результаті проведеної роботи до кінця 1946р. кількість вакансій по номенклатурі ЦК КП(б)У скоротилась майже в три рази, а обкоми КП(б)У майже завершили заміщення вакантних посад по своїй номенклатурі [8, с.81].

Водночас посилена увага ЦК ВКП(б), ЦК Компартії України до роботи з номенклатурними кадрами у кінцевому рахунку призвела до негативних наслідків. Компартіїні комітети на місцях намагалися включати усі керівні посади у свою номенклатуру, внаслідок чого вона чисельно збільшилась [8,с.81 - 82]. Надмірне збільшення номенклатури комітетів КП(б)У негативно позначилось на вирішенні кадрових проблем. Комітети КП(б)У були не в змозі практично глибоко і всебічно вивчати політичні й ділові

якості працівників та часто під тиском зверху, формально, по компанійські підходила до їх добору та затвердження. Наприклад, Закарпатський обком КП(б)У тільки 14 січня 1947р. затвердив у посадах із викликом на бюро 40 осіб. На цьому ж засіданні бюро було розглянуто ще 20 питань. Таким же чином 24 січня того ж року були затвердженні 33 особи, 14 квітня – 26, 24 квітня – 31, 21 серпня – 31 особа і т.д. Протягом року із 780 поданих на затвердження працівників Закарпатський обком КП(б)У відхилив як не придатних за політичними і діловими якостями тільки двох працівників й у той же час був утверджений ряд явно не придатних або скомпрометованих працівників [8, с.83].

Після XX з'їзду КПРС здійснювалися спроби зменшити число посад в номенклатурі комітетів КПУ, але реальних результатів це не дало, оскільки на місцях були знайдені способи збереження і навіть збільшення цих посад. Так, якщо в номенклатурі Львівського обкому Компартії України у жовтні 1949р. було 1832 посади, то до 1960р. вона нараховувала вже на 386 посад більше. У 60-ті рр. XX ст. номенклатура комітетів КПУ в основному залишалася стабільною за чисельним складом. Наприклад, номенклатура Львівського обкому КПУ (основна та обліково-контрольна) в 1962р. включала 2074 посади, в 1966р. – 2032, в 1971р. – 2040. Аналогічною була ситуація і в інших областях УРСР [8, с.82].

Висновки. У кадровій роботі після XX з'їзду КПРС переважав канцелярсько-бюрократичний стиль. Компартійні, радянські й господарські органи не рідко допускали порушення як принципу підбору, так і принципу розстановки кадрів за діловими і політичними ознаками. При висуванні на керівні посади кандидати недостатньо вивчалися на практичній роботі, не завжди враховувалась думка компартійної організації і колективу, де вони працювали. У результаті цього на керівні посади інколи попадали особи з низькою політичною культурою, безініціативні й навіть такі, що скомпрометували себе негідною поведінкою. Такими були результати формалізму в роботі з номенклатурою.

Негативним результатом формального підходу було і те, що номенклатура посад, займання яких здійснювалося зі згоди комітетів Компартії України, поступово перетворювалася в номенклатуру осіб.

Інакше кажучи складалось коло функціонерів, які переставлялися з однієї посади на іншу. Серед них було немало добросовісних, добре підготовлених, талановитих працівників, що проявили себе на постах секретарів райкомів, міськкомів, обкомів ЦК Компартії України, голів виконкомів районних, міських і обласних Рад депутатів трудящих, інших керівників.

Однак поряд із принциповими, чесними і вмілими організаторами в коло номенклатурних одиниць внаслідок бюрократичної практики добору кадрів часто попадали недостатньо підготовлені й малоздібні працівники, котрі провалювали справу на будь-якому керівному посту, але перебували у номенклатурі завдяки підтримці й захисту вищих від них за статусом керівників. Так, в 1946 – 1947рр. ЦК КП(б)У відхилив 16 пропозицій Львівського обкому КП(б)У про затвердження працівників номенклатури ЦК ВКП(Б) і ЦК КП(б)У, що завалили роботу на попередніх посадах, у тому числі перших секретарів Бродівського, Брюховецького, Олеського, других секретарів Ново-Яричівського, Ново-Мелятинського та інших райкомів КП(б)У. Із квітня 1952 по січень 1954р. у Рожнятівському райкомі КП(б)У Станіславської області обком КП(б)У змушений був зняти з роботи трьох перших секретарів, як таких, що не справилися з роботою і скомпрометували себе [8, с.84].

Таким чином, в УРСР, у тому числі західних її областях, складалася система добору і розстановки керівних кадрів, побудована на номенклатурному принципі. Вона без суттєвих змін функціонувала до розпаду СРСР у 1991 році.

1. *История КПСС: Курс лекций / Рук. авт. кол. Я.С. Калакура. – К.: Выща школа, 1988. – 504с.*
2. *Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Молодая Гвардия, 1977. – 63с.*
3. *Устав Коммунистической партии Советского Союза. Утвержден XXVII съездом КПСС. – М.: Политиздат, 1988. – 31с.*
4. *Карпов М.П. Организационно-уставные вопросы КПСС: Справочник в вопросах и ответах / М.П. Карпов, Н.Ф. Мищенко, И.А. Швеи. – М. Политиздат, 1987. – 240с.*
5. *Статут Всесоюзної Ленінської Комуністичної Спілки Молоді. (Прийнятий XIV з'їздом ВЛКСМ, часткові зміни внесені XV, XVII, XVIII, XIX та XX з'їздами ВЛКСМ). – К.: Молодь, 1987. – 32с.*

6. *Организационно-уставные вопросы комсомольской работы: справочник в вопросах и ответах/ сост. В.Зюкин. – М.: Молодая гвардия, 1989. – 237с.*
7. *Справочник профсоюзного работника / Сост. Г.М. Севостьянов, Т.П. Рубцова. – М. Профиздат, 1987. – 640 с.*
8. *Горбул А.Д. Научные основы кадровой политики КПСС / А.Д. Горбул. – К.: Выща школа, 1988. – 171с.*

Редько А. Институційний аналіз системи добору і розстановки керівних кадрів у західних областях УРСР в 1950-1980 рр.

У статті аналізується система добору і розстановки керівних кадрів у радянській Україні, її недоліки та дефекти функціонування. Головна увага звертається на ключові інститути -КПРС, ВЛКСМ та профспілки СРСР, які утворювали систему добору кадрів, та номенклатурний принцип розстановки кадрів.

Ключові слова: адміністративна еліта, компартійна номенклатура, інститути добору кадрів, основні кадри управління, кадри резерву.

Редько А. Институциональный анализ системы подбора и расстановки руководящих кадров в западных областях УССР в 1950-1980 гг.

В статье анализируется система подбора и расстановки руководящих кадров в советской Украине. Главное внимание обращается на ключевые институты - КПСС, ВЛКСМ и профсоюзы СССР, образовывали систему отбора кадров, и номенклатурный принцип расстановки кадров.

Ключевые слова: административная элита, компартийная номенклатура, институты подбора кадров, основные кадры управления, кадры резерва.

Redko A. Institution alanalysis of the system of recruitment and placement of management personnel in the western regions of the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the 1950th - 1980th.

The system of recruitment and placement of management personnel in the independent Ukraine is drastically different from the following system in the Soviet Ukraine. In the independent Ukraine this system is constituted of the ruling and opposition parties, civil society organizations, and in the Soviet Ukraine, this system was formed with CPSU (Communist Party of the Soviet Union), LYCLSU (the All-Union Leninist Young Communist League of the Soviet Union) and USSR trade unions. Besides that, in the independent Ukraine it is used quota principle of placement of management personnel, and in the Soviet Ukraine nomenclature principle was involved.

The problem of the institutional recruitment and placement of management personnel in the western regions of the Ukrainian Soviet Socialist Republic in 1950-1980 were researched by A.D. Horbul, M.P.Karpov, N.F. Mishchenko, I.A. Sheets, G.M. Sevostianov, T.P. Rubtsova, Y.S. Kalakura. However, they did not take into account all the aspects of this problem and did not provide complex historical and legal analysis, its short comings and operational defects.

The main goal of this article is the research of the under-investigated aspects of the problem, differences, strengths and weaknesses of the recruitment and placement

of management personnel in the Soviet Ukraine in the process of the institutional analysis.

Keywords: administrative elite, the communist party nomenclature, recruitment institute, main management personnel, personnel reserve.

Розвадовський В.І.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ СТОРИНУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

УДК 342.536.1.

Конституційне провадження регулюється Законом України «Про Конституційний Суд України» [1] та Регламент Конституційного Суду України[2]. Відповідно до Конституції України та базового законодавства провадження здійснюється у двох формах: конституційного подання та конституційного звернення.

Стаття 40, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає суб'єктів права на конституційне подання. Ними з відповідних питань можуть бути Президент України, Кабінет Міністрів, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.

До другої групи відносяться суб'єкти, уповноважені звертатись із конституційним зверненням, зокрема, громадяни, іноземці, особи без громадянства (ст.43[2]).

Окрім того варто зауважити, що відповідно до чинного законодавства суб'єктами права на конституційне звернення з питань надання висновків Конституційним Судом України у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

Суб'єкт права на конституційне подання чи конституційне звернення має право відкликати подане ним подання чи звернен-