

ДУДЧЕНКО О. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та методики
викладання історико-правознавчих дисциплін
(Ніжинський державний університет
імені Миколи Гоголя)

УДК 321(091)

ПРАВОВИЙ СТАТУС РАДИ НАРОДНИХ КОМІСАРІВ ВІДПОВІДНО ДО КОНСТИТУЦІЇ УСРР 1929 РОКУ

Статтю присвячено дослідженню правового статусу Ради народних комісарів відповідно до Конституції УСРР 1929 р., а також аналізу конституційно-правових засад створення та функціонування уряду УСРР, його структури та повноважень.

Ключові слова: державне управління, закон, конституція, орган державної влади, постанова, уряд.

Статья посвящена исследованию правового статуса Совета народных комиссаров в соответствии с Конституцией УССР 1929 г., а также анализу конституционно-правовых основ создания и функционирования правительства УССР, его структуры и полномочий.

Ключевые слова: государственное управление, закон, конституция, орган государственной власти, постановление, правительство.

The article is dedicated to the investigation of the USSR People's Commissioners Council's Legal Status's evolution in 1929s. Also the constitutional legal principles of formation and functioning of the USSR People's Commissioners Council in 1929s, its structure and powers have been analyzed.

Key words: public administration, law, constitution, public authority, ruling government.

Вступ. На сучасному етапі розбудови незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, важливого значення набуває аналіз вітчизняного досвіду реформування інститутів державної влади, з'ясування методів та форм, за допомогою яких держава здійснювала керівництво всіма сферами суспільного життя. Правовий статус органів державної влади в 1920-х років вимагає неупередженого, незаполітизованого вивчення, оскільки особливістю підходів радянської історико-правової науки до зазначеної проблеми була наявність обов'язкового набору ідеологічних постулатів, без яких не обходилася жодна праця.

Загальні засади правового регулювання діяльності органів державного управління в перші роки встановлення радянської влади досліджували як радянські, так і сучасні українські учені-правники. Серед авторів радянської доби, які активно досліджували особливості правового регулювання діяльності органів державної влади СРСР й УРСР, слід назвати В.А. Власова, П.Т. Василенкова, Н.А. Волкова, П.Т. Вишнякова, І.М. Кузнецова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, О.В. Шоріну, Ц.А. Ямпольську та ін. Але всі ці праці є занадто заідеологізованими, а правовий статус органів державної влади більшою мірою розглядався не з позицій законодавства, а відповідно до рішень КП(б)У.



Історико-правові аспекти досліджуваного питання були предметом вивчення і сучасних вітчизняних учених, зокрема, В.Б. Авер'янова, В.Д. Гончаренка, Д.В. Журавльова, В.П. Єрмоліна, І.Б. Коліушко, В.С. Калиновського, О.В. Кузьминця, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповала, В.А. Яцюка та ін. У той же час у сучасній історіографії обмаль праць, предметом дослідження яких є правовий статус РНК УСРР в 1920-х роках.

Постановка завдання. Дослідження правового статусу Ради Народних Комісарів УСРР відповідно до Конституції УСРР 1929 р. Завдання даного дослідження наступні: проаналізувати організаційно-правові засади створення та функціонування Ради Народних Комісарів УСРР, його структуру та повноваження.

Результати дослідження. 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів була прийнята Конституція УСРР, що було обумовлено утворенням Радянського Союзу та прийняттям Конституції СРСР 1924 р.

Відповідно до Конституції УСРР 1929 р., відбулося реформування органів державної влади УСРР. Верховним органом влади УСРР, так само як і згідно з Конституцією 1919 р., проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, до повноважень якого належало заслуховувати та затверджувати звіти про діяльність робітничо-селянського уряду, та визначав загальний напрямок роботи уряду у сфері політики й народного господарства [1, с. 72].

До виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад належало: затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР; остаточне затвердження Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки та змін до неї; зміна кордонів УСРР; встановлення кордонів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки; вибори Всеукраїнського центрального виконавчого комітету; вибори представників УСРР до Ради національностей СРСР.

Верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК), який був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. До відання ВУЦВК належало: загальне керівництво всіма галузями державного, господарського й культурного будівництва; затвердження бюджету УСРР; затвердження плану розвитку народного господарства; встановлення державних і місцевих податків; затвердження законодавчих актів Президії ВУЦВК, ухвалених у період між сесіями; затвердження проектів кодексів, а також всіх законодавчих актів, що визначають засади політичного, економічного та культурного життя; розв'язання питань про регулювання кордонів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, подаючи свої постанови на подальше затвердження Всеукраїнського з'їзду рад; розгляд питань про часткові зміни до Конституції УСРР, подаючи їх на затвердження Всеукраїнського з'їзду рад; розгляд питань про часткові зміни до Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки з подальшим поданням на остаточне затвердження Всеукраїнського з'їзду рад та інші питання, визначені Конституцією УСРР 1929 р.

У періоди між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, яка видавала декрети, постанови й розпорядження та мала право законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР. Також Президія ВУЦВК мала право припиняти дію постанов Ради народних комісарів (далі – РНК) і окремих народних комісаріатів УСРР, а також Всеукраїнського центрального виконавчого комітету й округових виконавчих комітетів.

Конституція УСРР 1929 р. детально регламентувала структуру та повноваження РНК УСРР та окремих народних комісаріатів. Змінився правовий статус Ради народних комісарів УСРР. РНК УСРР, яка відповідно до ст. 7 Конституції 1919 р. належала до центральних органів влади, згідно з ст. 38 Конституції 1929 р. визнавалась як «розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», який здійснював загальне управління УСРР [1, с. 72]. На думку радянського дослідника Б.М. Габрічідзе, таким чином, у ще більшій мірі, ніж раніше, у Конституції підкреслювався органічний зв'язок між ви-



щими представницьким органом і урядом [2, с. 127]. Водночас ст. 38 Конституції 1929 р. встановлювалося, що Рада Народних Комісарів «здійснює загальне управління Української Соціалістичної Радянської Республіки». Отже, в Конституції УСРР 1929 р. було вперше на відповідному рівні застосовано термін «державне управління».

РНК у межах, наданих їй Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом повноважень, мала право видавати законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території УСРР.

Уряд визнався відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та його Президією (ст. 40 Конституції 1929 р.).

Конституція УСРР 1929 р. детально регламентувала склад Ради народних комісаріатів. Зокрема, до складу РНК входили: голова РНК, його заступники, народні комісари, а також уповноважені загальносоюзних наркоматів, що призначалися відповідно до законодавства СРСР і мали право дорадчого або ухвального голосу, відповідно до постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету.

У зв'язку з утворенням СРСР наркомати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були однойменні наркомати. До загальносоюзних наркоматів відносилися наркомати закордонних справ, військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошти і телеграфів. Об'єднаними були наркомати праці, фінансів, робітничо-селянської інспекції та ВРНГ. Наркомати землеробства, юстиції, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [3, с. 227]. Для управління окремими галузями народного господарства за постановою ВУЦВК утворювалися спеціальні відомства з правами народних комісаріатів.

Діяльність народних комісаріатів регламентувалася Конституцією УСРР 1929 р., Загальним положенням про народні комісаріати СРСР та Загальним положенням про народні комісаріати УСРР. Зокрема, згідно зі ст. 19 Загального положення про народні комісаріати СРСР, затвердженого III сесією ЦВК СРСР 1-го скликання 12 листопада 1923 р., народний комісаріат очолював народний комісар, який обирався і відкликався ЦВК СРСР. Народний комісар, згідно з Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р., мав право одноособово приймати рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи до відома про них колегію. Крім того, відповідно до ст. 20 Загального положення про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р., народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії.

Відповідно до Загального положення СРСР 1923 р., до повноважень народних комісаріатів СРСР належало: загальне керівництво діяльністю всіх підвідомчих їм установ; нагляд за ними в межах виконання законів і розпоряджень вищих органів СРСР; видання, в межах своїх повноважень, постанов, розпоряджень, інструкцій, циркулярів та наказів тощо; розроблення кошторисів й штатів народного комісаріату та подання їх на затвердження в установленому законом порядку; вирішення скарг на діяльність та розпорядження підвідомчих їм установ та осіб [4, с. 442–447].

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 12 жовтня 1924 р., яке в основному продублювало відповідне Положення СРСР. У Положенні говорилося, що очолює відповідний народний комісаріат народний комісар СРСР, при якому створюється колегія, але склад і правовий статус колегії в ньому не регламентувалися.

Згідно зі ст. 46 Конституції УСРР 1929 р., при народних комісаріатах утворювалася колегія у складі заступників наркома комісара та членів колегії, кількість яких визначалася постановою Ради народних комісарів УСРР. Водночас Конституцією УСРР 1929 р. взагалі не визначався порядок вирішення суперечок між колегією й наркомом [4, с. 523]. Згідно з Конституцією РСФРР 1925 р., колегія у випадку незгоди з рішенням народного комісара могла оскаржити його як у Раді народних комісарів РСФРР, так і в Президії Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету, тобто був повністю збережений порядок



оскарження, передбачений Конституцією РСФРР 1918 р. Аналогічно регламентувалося це питання й у Загальному положенні про народні комісаріати РСФРР, прийнятому 17 серпня 1925 р. [4, с. 537].

У 1926–1929 рр. було прийнято ряд положень про народні комісаріати внутрішніх справ, землеробства, фінансів, торгівлі, соціального забезпечення, юстиції тощо, де чітко визначалися права, обов'язки й структура народних комісаріатів [5, с. 224]. Положення про відповідні народні комісаріати передбачали утворення колегій для колективного обговорення та вирішення питань, віднесених до відання наркомату. Колегії народних комісаріатів, за результатами обговорення питань порядку денного засідання, приймали постанови та рішення. У випадку незгоди члена колегії з рішенням колегії, він формально мав право висловити власну думку з приводу питання порядку денного засідання колегії. Аналіз протоколів засідань колегій народних комісаріатів УСРР дозволяє виокремити коло питань, які розглядалися на засіданнях колегій, зокрема, це кадрові питання, питання внутрішньої організації та діяльності наркомату та його колегії тощо [6, с. 67].

Варто зазначити, що даний період характеризується пріоритетом загальносоюзних основ законодавства над республіканськими, що, у свою чергу, підтверджує курс держави до централізації влади, створення авторитарного державно-правового режиму. Водночас проголошені права й свободи, надані союзним республікам, носили декларативний характер [7, с. 224]. На початку

1930-х років відмічається поступовий перехід від авторитарного до тоталітарного режиму, зміцнення командно-адміністративної системи. Як зазначає І.М. Ананов, у цей час поширеною стала практика видання колегіями наркоматів актів, які містили обов'язкові для виконання норми [8, с. 157]. Тому з метою посилення особистої відповідальності керівників різних ланок XVII з'їзд ВКП(б) у 1934 р. прийняв рішення про ліквідацію колегій у всіх галузях господарської роботи, за винятком виборних органів [9, с. 772]. Відповідно до цього, ЦВК і Рада Народних Комісарів СРСР 15 травня 1934 р. прийняли постанову «Про організаційні заходи в галузі радянського і господарського будівництва», згідно з якою колегії у всіх народних комісаріатах ліквідовувалися [10]. Натомість при кожному наркоматі була формально організована рада у складі від 40 до 70 осіб з наявністю в ній (не менше половини) представників місцевих органів і підприємств, які повинні були збиратися один раз на два місяці.

Негативні наслідки ліквідації колегій народних комісаріатів відмічали радянські вчені І.М. Ананов, І.Л. Давітнідзе, Ю.М. Козлов. На їхню думку, ліквідація колегій народних комісаріатів практично позбавила народного комісара можливості систематично обговорювати питання керівництва галуззю з визначеним колом компетентних осіб, тому що ради при народних комісаріатах, створені замість колегій, фактично не працювали. Це було пов'язано з рядом причин. По-перше, скликання рад викликало великі труднощі, оскільки в ради входили представники місцевих органів влади, які не завжди могли бути присутніми на засіданні ради. По-друге, якщо представники з місць і були присутні на засіданні ради, то разом з тим вони залишали свої безпосередні справи на місцях. Радянський учений Ю.М. Козлов зазначав, що ліквідація колегій у деяких випадках була використана для бюрократичних викривлень сутності єдиноначальності та поступово викликала прагнення одноособових керівників протиставити себе колективу робітників, позбавитися суспільного контролю [11, с. 21]. Таким чином, ради при народних комісаріатах практично не функціонували, що і стало однією з причин відновлення діяльності колегій у 1938 р.

Становлення тоталітарного режиму в 1930-х роках призводить до розширення масштабів діяльності народних комісаріатів, підвищує вимоги до їх діяльності. Згідно з Постановою Ради Народних Комісарів СРСР і ЦК ВКП(б) «Про утворення колегій при народних комісаріатах СРСР» від 13 березня 1938 р., в усіх народних комісаріатах створювалися колегії [12, с. 531–532].

Висновки. Таким чином, по-перше, зазначений період становлення органів державної влади характеризується пріоритетом загальносоюзних основ законодавства над республі-



канським, що, у свою чергу, підтверджував курс держави до централізації влади, створення тоталітарного державно-правового режиму; по-друге, норми Конституції УСРР 1929 р. мали декларативний характер, а діяльність органів державної влади визначалася рішеннями з'їздів, конференцій, пленумів ЦК РКП (б) та окремими директивними партійними рішеннями та інструкціями; по-третє, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР, відповідно до Конституції УСРР 1929 р., було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади.

Список використаних джерел:

1. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : зб. НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / Упоряд. І.О. Кресін ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2006. – 310 с.
2. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. – М. : Юридическая литература, 1982. – С. 248.
3. Історія держави і права України : [навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факульт.] / За ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Вентурі, 1996. – С. 227.
4. История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.
5. Рогожин А.Й., Святоцький О.Д., Копиленко О.Л., Тищик Б.Й., Гончаренко В.Д. Історія держави і права України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : у 2-х т. Т. 2 / [А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький, О.Л. Копиленко, Б.Й. Тищик, В.Д. Гончаренко] // Академія правових наук України ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 578 с.
6. Калиновський В.С. Правові та організаційні засади діяльності колегій органів виконавчої влади України : [монографія] / В.С. Калиновський, О.С. Дудченко. – Ніжин : Видавець М.М. Лисенко, 2011. – 216 с.
7. Джужа О.М., Калиновський В.С., Третьякова Т.А., Анатольєва О.І. Історія держави і права зарубіжних країн : [навч. посіб.] / [О.М. Джужа, В.С. Калиновський, Т.А. Третьякова, О.І. Анатольєва] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужи ; 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Атіка, 2006. – 256 с.
8. Ананов И.Н. Министерства в СССР / И.Н. Ананов. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 287 с.
9. КПСС в резолюциях и решениях. – М. : Госполитиздат, 1953. – Ч. II. С. 772.
10. СЗ ССР – 1934 г. – № 15. – С. 103.
11. Козлов Ю.М. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1956. – 67 с.
12. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М. : Госполитиздат, 1957. – Т. II. – 786 с.

