

УДК 354+340(477)

Валерій Кононенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор історичних наук, професор
e-mail: valerii.kononenko@vspu.edu.ua

СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УСРР У ПЕРІОД УТВЕРДЖЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ (1919-1929 РР.)

У статті проаналізовано особливості становлення центральних органів влади УСРР у період утвердження радянської влади протягом 1919 – 1929 рр. На основі аналізу нормативно-правових актів республіки цього періоду проаналізовано організаційно- правовий статус, функції та повноваження Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Ради Народних Комісарів.

У роботі визначено структуру та загальні риси функціонування системи центральних державних органів республіки.

У дослідженні наголошено, що ні за Конституцією УСРР 1919 р., ні за Конституцією УСРР 1929 р. не було чіткого розподілу центральних органів державної влади на гілки влади. Законодавчі функції у Радянській Україні у цей період виконували Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та навіть Рада Народних Комісарів. Виконавчо-розпорядчі функції були покладені на Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Раду Народних Комісарів УСРР.

У дослідженні зазначено, що повноваження центральних органів державної влади регулювалися не тільки конституційними актами УСРР, а й спеціальними постановами Всеукраїнського з'їзду Рад та ВУЦВК.

Ключові слова: УСРР, Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Рада Народних Комісарів.

Valerii Kononenko

STRUCTURE AND AUTHORITIES OF THE CENTRAL GOVERNMENT AUTHORITIES OF THE USSR IN THE PERIOD OF THE APPROVAL OF SOVIET POWER (1919-1929)

The article analyzes the peculiarities of the formation of the central authorities of the Soviet Ukraine during the period of the establishment of Soviet power in 1919-1929. Based on the analysis of constitutional acts, the organizational and legal status, functions and powers of the All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers', Peasants' and Red Army Deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Presidium of All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Council of People's Commissars are analyzed.

The work defines the general features of the functioning of the system of central state authorities of the republic.

The research focuses on the fact that neither the 1919 Constitution of the Ukrainian SSR nor the 1929 Constitution of the Ukrainian SSR clearly divided the central authorities of state power into branches of government. The All-Ukrainian Congress of Soviets, the All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, and even the Council of People's Commissars performed legislative functions in Soviet Ukraine during this period.

Executive and administrative functions were assigned to the All-Ukrainian Central Executive Committee of Councils and in individual cases even Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic.

The study indicated that the powers of the central state authorities were regulated not only by the constitutional acts of the USSR, but also by special resolutions of the All-Ukrainian Congress of Soviets and VUCVK.

Key words: Ukrainian Socialist Soviet Republic, All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers', Peasants' and Red Army Deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Presidium of All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Council of People's Commissars.

Постановка проблеми. З кінця 1918 р. розпочинається новий етап утвердження радянської влади в Україні. Скориставшись розгромом Німеччини та Австро-Угорщини у Першій світовій війні Радянська Росія розпочинає нову битву за «збирання» територій, що до 1917 р. були у складі Російської імперії. Просуваючись на територію України у боротьбі із Директорією УНР та військами генерала А. Денікіна на півдні України, якого підтримувала Антанта, більшовицькі війська вже у січні 1919 р. у Харкові проголосили Українську Соціалістичну Радянську Республіку (УСРР). Юридичне оформлення радянської влади в Україні відбулося 10 березня 1919 р. Конституцією УСРР на III Всеукраїнському з'їзді Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів у м. Харкові. Саме ця Конституція, яка за основу взяла Конституцію РСФРР 1918 р., закріпила загальну структуру центральних органів влади в УСРР, які загалом копіювали систему центральних органів влади РСФРР. Формально зберігаючи суверенітет, Україна у цей період фактично копіювала конституційне законодавство Радянської Росії та поступово зближувалася з останньою через систему міждержавних договорів. Схожість структури, функцій та повноважень органів центральної та місцевої влади лише підтверджують, що суверенітет УСРР був формальним, а приєднання України до нового радянського утворення із центром у Москві – це лише питання часу.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовані наукові доробки сучасних вітчизняних вчених, що займалися дослідженнями конституційного будівництва в Україні у зазначений період або аналізували організаційно-правовий статус окремих органів центральної влади УСРР та СРСР. Серед них варто виділити насамперед праці В. Гончаренка та О. Дудченко.

Основними джерелами дослідження стали Конституції УСРР, постанови ВУЦВК, інші нормативно-правові акти, які деталізували окремі конституційні положення УСРР та визначали правовий статус центральних органів влади республіки у цей період.

Мета статті – аналіз структури та повноважень центральних органів державної влади УСРР в період утвердження радянської влади протягом 1919-1929 рр.

Виклад основного матеріалу. За Конституцією 1919 р. було законодавчо зафіксоване становлення УСРР у формі республіки рад. Система рад стала основоположним принципом функціонування державної влади в усіх державних утвореннях, які виникли на уламках Російської імперії та де більшовики утвердились при владі. У II розділі Конституції «Конструкція радянської влади» було визначено структуру органів центральної влади новоутвореного радянського утворення на території України. Основними елементами цієї системи були Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (Всеукраїнський з'їзд Рад); Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (ВУЦВК); Рада Народних Комісарів (РНК) [1].

Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів за першою радянською українською конституцією визначався «вищою владою Української Соціалістичної Республіки». Прикметно, що повноваження та функції З'їзду не були чітко зафіксовані. У Конституції чітко було передбачено лише те, що на нього покладалися повноваження «затвердження, зміни і доповнення Конституції» [1]. Було зафіксовано, що З'їзд мав відбуватися не рідше ніж два рази на рік (насправді це положення у перші роки радянської влади часто порушувалось). Також з'їзд в окремих випадках міг бути скликаним рішенням Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад.

Саме ВУЦВК, не зважаючи на те, що обирався З'їздом та за Конституцією 1919 р. був відповідальним перед ним, фактично володів усією повнотою влади в УСРР. За окремих умов ВУЦВК навіть мав право «оголошення війни та заключення згоди». ВУЦВК призначав голову та формував персональний склад Ради Народних Комісарів, який був своєю чергою

відповідальним перед останньою. Саме Виконавчий Комітет керував країною, оскільки він здійснював управління окремими галузями через спеціальні відділи, обирав голів народних комісаріатів, встановлював їх чисельність та внутрішню організацію. Окрім того, керівники галузевих відділів ВУЦВК входили до РНК УСРР [1]. Підтверджує нашу думку, О. Дудченко, яка вважає, що оскільки до компетенції ВУЦВК у період між Всеукраїнськими з'їздами рад теоретично відносилися всі питання загальнодержавного характеру, «де-юре зазначений орган мав усю повноту державної влади» [2, с. 123].

Конституція не визначала загальної кількості членів ВУЦВК, тому його склад не був постійним. Якщо III Всеукраїнський з'їзд Рад у березні 1919 р. обрав 90 членів ВУЦВК і 27 кандидатів, то IV з'їзд у травні 1920 р. обрав відповідно 82 і 44, V з'їзд у лютому – березні 1921 р. – 155 і 55, VI з'їзд у грудні 1921 р. – 208 і 62, VII з'їзд у грудні 1922 р. – 200 і 50 членів та кандидатів [3, с. 185].

У березні 1919 р. була також утворена Президія ВУЦВК, тоді як Конституція 1919 р. утворення такого органу не передбачала. Правову колізію було врегульовано лише у травні 1920 р., коли в один день було ухвалено «Положення про президію ВУЦВК» та «Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет» [4, с. 291]. Положення про ВУЦВК 1920 р. врегульовувало лише питання скликання цього органу центральної влади. Комітет скликався Президією ВУЦВК кожні два місяці на сесії, а позачергова сесія Комітету скликала Президією з ініціативи РНК або третини членів ВУЦВК. Наступне положення про Комітет було прийнято на V Всеукраїнському з'їзді рад у лютому – березні 1920 р. [3, с. 185].

Перша радянська конституція УСРР не визначала чіткого статусу Ради Народних Комісарів. До складу РНК входили голова та народні комісари, всі керівники окремими відділами ВУЦВК та інші особи, що обиралися ВУЦВК. Свої функції РНК виконував лише за делегованими повноваженнями Комітету, а коли таких повноважень не було, постанови РНК затверджувалися ВУЦВК [1]. Склад, діяльність та компетенція Ради Народних Комісарів УСРР була врегульована постановою ВУЦВК від 14 березня 1919 р. «Про конструювання Ради Народних Комісарів», постановою ВУЦВК від 14 березня 1919 р. «Про тимчасове надання Раді Народних Комісарів прав у галузі законодавства і загального управління», постановою ВУЦВК від 31 серпня 1921 р. «Про права членів Раднаркому» та прийнятим постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. «Положенням про Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки».

Положенням від 12 жовтня 1924 р. Раду Народних Комісарів було визначено виконавчим та розпорядчим органом ВУЦВК. Також було деталізовано її склад та повноваження. В межах своїх повноважень РНК УСРР видавала декрети та постанови, які були «обов'язкові для всіх установ, урядових і приватних осіб на території УСРР і ніхто їх не може ні скасувати ані зупинити, крім Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету або його Президії та Ради Народних Комісарів і Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР» [5].

З утворенням Союзу Радянських Соціалістичних Республік з'явилась потреба внесення змін до Основного закону УСРР. Ці зміни були затверджені 10 травня 1925 р. на IX Всеукраїнському з'їзді Рад. На відміну від Конституції УСРР 1919 р. було дещо врегульовано статус центральних органів влади. Так, найвищим органом влади УСРР залишався Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Проте у Конституції з'явилося положення, що у період між з'їздами найвищим органом влади УСРР був ВУЦВК, а у період між сесіями його роботи, Президія ВУЦВК була вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УСРР (ст. 7). За цими змінами саме Президії ВУЦВК належала уся влада в УСРР. Також, уперше в Конституції УСРР було визначено статус РНК як виконавчого та розпорядчого органу ВУЦВК з правом видання декретів та постанов. Також було конституційно визначено склад РНК (Голова РНК, заступники Голови РНК, Голова Найвищої Ради народного господарства та 10 народних комісарів) (ст. 13, 14) [6, с. 517-526].

Десятиліття утвердження радянської влади в УСРР було завершено прийняттям 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів нової Конституції УСРР. У новому Основному Законі система центральних органів влади УСРР зазнала певних змін. Вони стосувалися переважно конституційно-правового статусу цих органів та їх окремих функцій.

Так, на відмінну від Конституції 1919 р. новий Закон визначав Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів «верховним органом влади» (у попередній редакції Конституції він визначався «вищою владою УСРР»). Чергові всеукраїнські з'їзди рад скликалися Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом один раз на два роки [7].

Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет в періоді між Всеукраїнськими з'їздами Рад був верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УСРР. ВУЦВК був відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та працював у формі чергових та позачергових сесій. Чергові сесії скликалися не менше трьох разів на рік [7].

Президія ВУЦВК у період між сесіями Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету визначалася вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом влади УСРР. Вона мала право зупиняти й скасовувати постанови РНК УСРР, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, районних виконавчих комітетів і міських рад, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці [7].

Варто зазначити, що система вищих органів влади в УСРР прописувалася не тільки Конституціями УСРР, а й іншими нормативно-правовими актами, положення яких за своїм змістом були конституційними. Наприклад, на V Всеукраїнському з'їзді Рад 25 лютого – 3 березня 1921 р. була прийнята постанова «Про радянське будівництво». В. Гончаренко вважає, що положення цієї постанови «за своїм змістом були нормами конституційними і тим самим доповнювали Конституцію УСРР 1919 р. у частині, що стосувалася центральних органів влади УСРР» [8, с. 19].

На нашу думку, в Основному Законі 1919 р. були закладені певні суперечності. Так, проголошуючи, що «вся влада в межах Української соціалістичної радянської республіки належить радам робітничих, селянських та червоноармійських депутатів», ВУЦВК отримував статус верховного законодавчого, розпорядчого та виконавчого органу влади УСРР. Водночас, Президія ВУЦВК, яка формувалася ВУЦВК, що своєю чергою передбачає певну підзвітність цьому органу, наділялася правом законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР, правом опротестовувати перед сесією Центрального Виконавчого Комітету СРСР постанови Президії ЦВК СРСР, перед Президією ЦВК СРСР постанови РНК СРСР та припиняти чинність постанов народних комісаріатів та центральних органів СРСР [7].

Згідно з Конституцією РНК УСРР визначалася як розпорядчий та виконавчий орган ВУЦВК УСРР, що здійснював загальне управління республікою. В межах своїх повноважень РНК наділялась правом видавати законодавчі акти та постанови, які були обов'язковими для виконання на усій території республіки. РНК УСРР була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом Рад, Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом та його Президією [7].

Також, варто зазначити, що ні Конституція УСРР 1919 р., ні Конституція УСРР 1929 р. не визначала Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів законодавчим органом. Проте, статус «вищої влади» за першою радянською конституцією та «верховного органу влади» за другою радянською конституцією республіки це мав би передбачати. Як наголошує В. Гончаренко «законодавча функція Всеукраїнського з'їзду Рад впливала з його високого державного статусу» [9, с. 75].

Іншою характерною рисою конституційного будівництва в УСРР у перше десятиліття радянської влади було те, що у конституційних актах не було чіткого розподілу центральних органів державної влади на гілки влади. Наприклад, законодавчі функції виконували Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВК,

Президія ВУЦВК та навіть РНК УСРР в частині наданих повноважень. Функції виконавчого та розпорядчого органу одночасно належали ВУЦВК УСРР та РНК УСРР.

Висновки. Отже, протягом 1919 – 1929 рр. в Україні загалом була створена радянська система державного управління. Конституції УСРР 1919 р. та 1929 р. загалом брали за основу Конституцію РСФРР 1918 р. та Конституцію СРСР 1924 р. Основоположним принципом функціонування системи влади в Україні став принцип передачі владних повноважень радам. Цей принцип реалізовувався як на центральному, так і на місцевому рівні. На етапі утвердження радянської влади в Україні структура та повноваження органів центральної влади визначалися як конституціями, так і постановами ВУЦВК, які в окремих випадках можна вважати конституційними законодавчими актами.

В окремих випадках, центральні органи влади функціонували без чіткого визначення повноважень. Так, Конституцією УСРР 1919 р. не передбачалося існування Президії ВУЦВК. На конституційному рівні її статус було врегульовано лише внесенням змін до цієї Конституції у 1925 р.

Яскравою характерною рисою функціонування центральних органів державної влади УСРР на цьому етапі було те, що конституційне законодавство чітко не дотримувалось принципу поділу влади на три гілки. Наприклад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад виконував функції як законодавчого органу влади, так і виконавчо-розпорядчого. Іноді складно визначити місце того чи іншого радянського центрального органу влади того періоду в загальній управлінській системі України.

Список використаних джерел:

1. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 10 березня 1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>.
2. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2021. 428 с.
3. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 510 с.
4. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету за 1919–1920 роки / Рада Народних Комісарів, Народний комісаріат юстиції. 1-е вид. (офіційне). Харків: Шоста радянська друкарня, 1921. 790 с.
5. Постанова ВУЦВК «Про затвердження «Положення про Радун Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КР240011?an=2>.
6. Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки: Постанова ІХ Всеукраїнського з'їзду рад № 302 від 10 травня 1925 р. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 30 липня 1925 р. Ч. 47. Ст. 302. С. 517-526.
7. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 15 травня 1929 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29#Text>.
8. Гончаренко В. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.). *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2 (81). 2015. С. 17-26.
9. Гончаренко В. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 3. С. 74-83.