

Теорія та історія держави та права

УДК 342(091)(477)''1921''

Дудченко Оксана Сергіївна

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри політології та права

Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

Дудченко Оксана Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры политологии и права

Нежинский государственный университет имени Николая Гоголя

Dudchenko Oksana

Ph.D., Associate Professor

Associate Professor of the Department of Political Science and Law

Nizhyn Gogol State University

**ВИДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УСРР В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ
1920-Х РР.**

**ВИДЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ЦЕНТРАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ УССР В
ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-Х ГГ.**

**TYPES REGULATIONS OF CENTRAL GOVERNMENT BODIES AND
CONTROL SSR IN THE FIRST HALF OF THE 1920 S.**

Анотація. Стаття присвячена аналізу видів нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. Визначено, що Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом з тим, правом законодавчої діяльності, крім

Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР. Доведено, що нормативно-правові акти характеризувалися недосконалістю, непослідовністю, частим дублюванням норм різними органами державної влади.

Ключові слова: декрет, закон, наказ, нормативно-правовий акт, розпорядження.

Анотація. Стаття посвящена аналізу видів нормативно-правових актів центральних органів державної влади і управління УСРР в першій половині 1920-х гг. Определено, что Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов и Совет Народных Комиссаров УСРР имели право издавать законы и подзаконные акты. Вместе с тем, правом законодательной деятельности, кроме Всеукраинского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, были наделены Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов и Совет Народных Комиссаров УСРР. Доказано, что нормативно-правовые акты характеризовались несовершенством, непоследовательностью, частым дублированием норм различными органами государственной власти.

Ключевые слова: декрет, закон, нормативно-правовой акт, приказ, распоряжение.

Summary. The article analyzes the normative-legal acts of Central bodies of state power and control of the USSR in the first half of the 1920s. It has been determined that the All-Ukrainian Congress of Soviets of workers, peasants, Red-army-men deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of the Ukrainian SSR enjoyed the right to make laws and bylaws. At the same time, apart from the All-Ukrainian Congress of Soviets of workers, peasants, Red-army-men deputies, the All-Ukrainian Central Executive Committee of the Ukrainian SSR and Council of People's Commissars of the Ukrainian SSR enjoyed the right to legislative activity. It

is proved, that the legal acts were characterized by imperfection, inconsistency, and frequent duplication of standards by different public authorities.

Keywords: decree, law, decree, normative act, instruction.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови та реформування України як незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, важливого значення набуває аналіз вітчизняного досвіду формування органів державної влади, особливо на перехідних етапах історії. Правові засади створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України довгий час досліджувалися упереджено, через призму положення партійних органів. Сучасні вітчизняні дослідники не проявляють істотного інтересу до проблем радянського державного будівництва. Відтак актуальність дослідження юридичної природи нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління Української Соціалістичної Радянської Республіки та визначення їх місця в ієрархічній структурі системи законодавства, не викликає сумнівів і сприятиме удосконаленню й упорядкуванню правотворчої діяльності парламенту та центральних органів виконавчої влади незалежної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Радянські вчені В.А. Власов, П.Т. Василенков, Н.А. Волков, П.Т. Вишняков, Ю.М. Козлов, І.М. Кузнецов, В.М. Марчук, В.М. Манохін, С.А. Маєвський, В.С. Проніна, О.В. Шоріна, Ц.А. Ямпольська та ін. досліджували особливості функціонування, систему та повноваження органів державної влади в зазначений період. Поняття та види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в 1920-х рр. розглядалися в їх працях побічно, в зв'язку з розглядом інших проблем, і обов'язково через призму рішень Комуністичної партії (Далі – КП(б)), відтак потребують ретельного, неупередженого аналізу.

Сучасні вчені-правники С.Д. Гусарева, М.С. Кельман, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, О.Г. Мурашина, А.Ю. Олійник, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомиров

та ін. аналізують теоретичні аспекти поняття та класифікації нормативно-правових актів.

Особливостей правотворчої діяльності окремих органів державної влади радянської України досліджено в працях В.Б. Авер'янова, В.Д. Гончаренка, Г.В. Лаврик, В.В. Стрільця, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповала та інших вчених.

Метою статті є проаналізувати види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення радянської влади на території України розпочалося формування і нової системи органів державної влади. Відповідно до резолюції I Всеукраїнського з'їзду рад України «Про організацію влади на Україні» від 12 грудня 1917 року центральними органами влади проголошувались: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральний виконавчий комітет і ті органи, які він створить. Згідно з Постановою ЦВК рад України від 17 грудня 1917 року було утворено перший Уряд Радянської України [1, с. 112]. Із встановленням радянської влади, припиняли дію нормативно-правові акти, що діяли до раніше. Це в свою чергу призвело до правового нігілізму та копіювання норм РСФРР. Нові нормативні акти, що швидко приймалися, були недосконалыми та суперечливими. Серед нормативно-правових актів, які були видані в той час, це, зокрема, закони, декрети, резолюції, постанови, маніфести, повідомлення про рішення ЦВК та ін. [2, с. 15]. Водночас існували нормативно-правові акти, в назві яких вживалися дві різні за своїх значенням назви, наприклад, Тимчасове положення про соціалізацію землі (Закон)» від 19 березня 1918 р., затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад [2, с. 16].

14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом була прийнята Конституція УСРР. Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. найвищими центральними органами влади і управління проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (Далі – ВЦВКР, або ВУЦВК); Рада Народних Комісарів [3, с. 140–145]. Більшість норм

Конституції УСРР 1919 р., в тому числі і ті, що стосувалися створення та функціонування органів державної влади та управління, дублювалися з Конституції РСФРР 1918 р.

Застосовуючи загальноприйняту в юридичній науці класифікацію нормативно-правових актів за юридичною силою, проаналізуємо види нормативно-правових актів, які видавалися центральними органами державної влади на управління відповідно до Конституції УСРР 1919 р.

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. законодавчі повноваження центральних органів влади та управління де-юре були розмежовані. Зокрема, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів проголошувався найвищим державним органом влади УСРР, до виключного відання якого належало, по-перше, затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР, по-друге, оголошення війни і укладання миру. Але у термінових випадках та при неможливості скликати З'їзд ці питання мав право вирішувати ВУЦВК Рад УСРР. Отже, право законодавчої ініціативи було закріплено за Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, але у випадкових випадках зазначену ініціативу мав і ВУЦВК Рад УСРР.

Крім законодавчих актів, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів мав право видавати постанови. Наприклад, постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 р. № 205; «Про затвердження Положення про Раду Народніх Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 р. та інші.

Також відповідно до ст. 19 Конституції УСРР 1919 р. до повноважень ВУЦВК належало право видання законопроектів про строки і порядок обрання місцевих органів влади, а також їх внутрішньої організації. Проте, в Конституції УСРР 1919 р. нічого не зазначено про компетенції Президії ВУЦВК, але як засвідчує аналіз законодавчої бази та наукової літератури, Президія ВУЦВК УСРР видавала від свого імені законодавчі акти між сесіями

ВУЦВК, хоча за проектом повинна була тільки готувати законопроекти [4, с. 70].

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. найвищим виконавчим органом державної влади та управління проголошувалася Рада Народних Комісарів УСРР (Далі – РНК УСРР). Статтею 16 Конституції УСРР 1919 р. передбачалося, що «Рада Народних Комісарів має право брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються до законодавства і загального керування країною, але має право вирішувати своєю владою ті чи інші питання, або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням В.Ц.В.К., а коли нема такого уповноваження, постанови Р.Н.К., даються на затвердження В.Ц.В.К.Р.» [3, с. 143]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або за власною ініціативою. Якщо Рада Народних Комісарів діяла за власною ініціативою, акти уряду мав затверджувати Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет. Український вчений В.П. Єрмолін, зазначає, що це свідчило про відмову від принципу розподілу влади, прийняття політико-правової ідеології, стрижнем якої було «поєднання законодавчої і виконавчої державної влади» або «злиття управління із законодавством» [5, с. 111–112]. Крім того, за спеціальним рішенням ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР мала право видавати закони. Приміткою до ст. 16 Конституції УСРР 1919 р. передбачалося, що питання, передбачені ст. 11 та ст. 18 Конституції УСРР 1919 р. у виняткових випадках могли бути передані Центральним Виконавчим Комітетом на остаточне вирішення РНК УСРР.

Таким чином, РНК УСРР як вищий виконавчий орган державної влади та управління мав право видавати закони. Крім того, РНК мав право видавати постанови, декрети та положення. Наприклад, Постанова Ради Народних Комісарів від 07.05.1919 р. [6], Постанова Ради Народних Комісарів «Структура й штати Управління Справами Ради Народних Комісарів УСРР і Української Економічної Наради з постійними комісіями при них» від 20 червня 1925 р., декрет «О некоторых изменениях в составе устройства государственных

учених и высших учебных заведений УССР» [7]. Постанови РНК УСРР затверджувалися ВУЦВК УСРР.

Відповідно до ст. 14 Конституції УСРР 1919 р. керівництво окремими сферами життя здійснювали окремі відділи ВЦВКР та народні комісаріати [3, с. 143]. Відповідно до Постанови Всеукраїнського Центрального виконавчого Комітету «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 р. № 205 для обслуговування окремих галузей управління країною в РНК УСРР утворювалися відділи – народні комісаріати, зокрема: іноземних справ; військових справ; внутрішніх справ; праці; юстиції; фінансів; соціального забезпечення; народної освіти; шляхів сполучення; землеробства; Рада Народного Господарства; державного контролю; продовольства; охорони здоров'я; пошти і телеграфів; радянської пропаганди [8, с. 282–283].

В положеннях про відповідні народні комісаріати зазначалося про особливості підготовки та видання нормативно-правових актів народними комісаріатами. Зокрема, серед нормативно-правових актів народних комісаріатів, варто назвати, декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри. Наприклад, постанова Народних комісаріатів внутрішніх справ і фінансів «Про контрибуції та надзвичайні податки» від 01 березня 1919 р. № 197; постанова Народного комісаріату освіти «Про ревізії бібліотек» від 01 березня 1919 р. № 200; Положення Ради Народного Господарства України «Про текстильний відділ Ради Народного Господарства України» від 01 березня 1919 р. № 202.

Положення про Народний комісаріат юстиції (Далі – НКЮ УСРР), затверджене Постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р. закріплювало серед повноважень Наркомюсту УСРР, зокрема, і розробку та розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств, а також кодифікацію законодавства, публікацію законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств [9]. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого

комітету від 01 серпня 1923 р. зазначало, що НКЮ УСРР мало право видання наказів та інструкцій, що визначали діяльність Найвищого Суду, Народних Судів і всіх взагалі судових установ УСРР [10].

Процедура прийняття нормативно-правових актів центральними органами державної влади та управління регламентувалася Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 7 жовтня 1925 року [11], що залишалася чинною до 1950 р.

Висновки. Таким чином, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом з тим, правом законодавчої діяльності, крім Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР. Правотворча діяльність центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. характеризувалася недосконалістю, непослідовністю, відмічалася часте дублювання норм різними органами державної влади.

Література

1. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. Т. 2. 728 с.
2. Вовк Ю. Є. Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2012. № 3. С. 15–18.
3. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і факульт. К. : Ін Юре, 1997. Т. 1. 800 с.

4. Нижник Н. Р., Калиновський В. С., Тимцуник В. І. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність. К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. 409 с.
5. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. кан. юрид. наук: 12.00.02. К., 2002. 200 с.
6. Известия В.Ц.И.К. и И.К.С.Р.Д. 10 мая 1919 г. № 38 (65).
7. Известия В.Ц.И.К. и И.К.С.Р.Д. 18 мая 1919 г. № 45.
8. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1919. № 19. 14 марта 1919. С. 282–283.
9. О Народном комиссариате юстиции: Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 05.10.1921 г. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 1921. № 20. Ст. 572.
10. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету 01.08.1923. LIGAZAKON. 2000. URI: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230019.html
11. Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 7 жовтня 1925 року. DOCUMENTUA. 2000. URI: <http://document.ua/pro-porjadok-rozgljadu-i-ogoloshennja-zakonodavchih-i-urjado-doc53862.html>