

О. С. ДУДЧЕНКО

Оксана Сергіївна Дудченко, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРАВА
ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УСРР В 1920–1930-Х РР.**

Розбудова України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави передбачає якісне вдосконалення законодавчого процесу, в тому числі й інституту законодавчої ініціативи. Потреба постійного вдосконалення законодавчої діяльності зумовлює необхідність і більш глибокої теоретичної розробки пов'язаних з цим питань, в тому числі й вивчення історичного досвіду. Так, на особливу увагу заслуговує дослідження законодавчого процесу загалом, та конституційно-правового статусу суб'єктів права законодавчої ініціативи зокрема, в Українській Соціалістичній Радянській Республіці в 1920–1930-х роках.

Теоретико-правові аспекти права законодавчої ініціативи аналізуються в працях сучасних вітчизняних дослідників, зокрема О. В. Богачової, С. М. Гусарова, О. В. Зайчука, О. Л. Копиленка, О. М. Мудрої, А. М. Ришелюка, В. М. Шаповала, О. І. Ющика та інших. Окремі питання законодавчого процесу УСРР в першій половині ХХ століття досліджували сучасні вчені В. Д. Гончаренко, В. С. Калиновський, О. В. Кузьминець, Г. В. Лаврик, Н. Р. Нижник, В. В. Стрілець, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інші. У радянський час проблеми законодавчого процесу розглядали в своїх працях Л. І. Антонова, А. Т. Васильєв, М. Г. Кириченко, А. І. Лепьошкін, Н. Г. Мішин, А. І. Рогожин, Д. Т. Яковенко та інші, але їх праці пронизані ідеологією того часу, відтак потребують об'єктивного аналізу. Разом із тим, конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР у 1920–1930-х рр. потребує окремого дослідження.

Метою статті є аналіз поглядів науковців щодо визначення сутності поняття «право законодавчої ініціативи» та дослідження конституційно-правового статусу суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР у 1920–1930-х рр.

У юридичній науці існують різні підходи щодо розуміння поняття «законодавча ініціативи». Загальноприйнятим у теорії держави і права є розуміння законодавчої ініціативи (від лат. *initium* – початок) як початкової (першої) стадії законодавчої процедури. Проте, в науковій літературі терміни «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи» часто ототожнюють.

Визначення поняття «законодавча ініціатива» було в колі наукових інтересів і радянських вчених, які по-різному його розуміли. Наприклад, «законодавчу ініціативу» розглядали, по-перше, як право внесення пропозиції про прийняття нового закону безпосередньо на розгляд законодавчого органу¹; по-друге, як право державного органу чи окремої особи на внесення в законодавчу установу нового законопроекту чи внесення пропозицій про видання нового закону, відміну чи внесення змін до чинного закону²; по-третє, як право окремих, визначених осіб та організацій вносити в законодавчий орган проект закону, право внесення законопроектів на обговорення законодавчих органів³; по-четверте, як порушення питання про видання нового закону уповноваженими на те органами та особами, наслідком чого має бути обговорення поданої пропозиції законодавчими органами⁴. Отже, перші три визначення, об'єднує той факт, що законодавча ініціатива визначається через право відповідних органів та осіб здійснювати визначені дії для створення нового закону чи внесення змін до діючого. Таким чином ототожнюються поняття «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи»⁵.

На відмінність понять «законодавчої ініціативи праву» та «право законодавчої ініціативи» звертала увагу радянська дослідниця Л. І. Антонова. Вчена зазначала, що законодавча ініціатива не тотожна праву законодавчої ініціативи, а являє собою реалізацію цього права. У свою чергу право законодавчої ініціативи – це специфічне суб'єктивне право, яким володіють відповідні державні органи, громадські організації та особи за визначенням вищого представницького органу влади⁶. Більшість авторів, розглядаючи законодавчу ініціативу як право уповноважених органів, організацій та осіб, не вказували на кореспондуючий цьому праву обов'язок. Лише окремі дослідники зазначали про нерозривний зв'язок між правом та обов'язком. Радянський вчений Н. Г. Мішин, наприклад, стверджував, що законодавча ініціатива – це право того чи іншого державного органу чи громадської організації вносити до законодавчого органу такі пропозиції про законопроекти, які повинні бути в обов'язковому порядку прийматися ним до розгляду⁷. На цей же взаємозв'язок звертав увагу і А. І. Рогожин у наведеному вище визначенні. Радянський дослідник Д. Т. Яковенко визначав законодавчу ініціативу як початок розробки законопроекту суб'єктами права законодавчої ініціативи за участі широких мас трудящих відповідно до порядку, встановленого вищим органом державної влади⁸.

У сучасній юридичній науці також відбуваються дискусії щодо етимології поняття «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи». Як слушно зазначає український науковець С. М. Гусаров, право законодавчої ініціативи лише надає можливість здійснювати певну дію, а законодавча ініціатива – це сама

дія (сукупність дій), яка здійснюється на основі реалізації даного права. І далі, у своєму дослідженні, вчений стверджує, що «законодавчу ініціативу» в рамках парламентського законодавчого процесу, варто розглядати в двох значеннях, зокрема, по-перше, законодавчою ініціативою називають одну із стадій законодавчого процесу, по-друге, законодавчу ініціативу розглядають як певне приватне право уповноважених суб'єктів щодо внесення проектів законів в законодавчий орган. Відповідно «право законодавчої ініціативи», дослідник визначає, як можливість вносити в законодавчий орган законопроекти, тобто попередні тексти законів⁹.

Ю. М. Перерва стверджує, що право законодавчої ініціативи являє собою можливість здійснювати певну дію; воно може розглядатися як суб'єктивне право та як елемент правоздатності, а законодавча ініціатива визначається як дія (сукупність дій), що здійснюється на основі реалізації права законодавчої ініціативи, як правовідносини та правовий інститут¹⁰.

У своєму дисертаційному дослідженні О. М. Мудра під правом законодавчої ініціативи розуміє право чітко визначеного Конституцією України кола суб'єктів щодо можливості їх звернення до Верховної Ради України у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також змоги бути учасником законодавчого процесу з цього приводу¹¹.

Якщо говорити про період 1920–1930-х рр., то термін «законодавча ініціатива» вживався дуже рідко. Наприклад, у Положенні про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (Далі – ВУЦВК), затвердженому постановою 3-ої сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету 8-го скликання від 12 жовтня 1924 р. цей термін вживався тільки у відносно Президії ВУЦВК (ст. 22) і членів ВУЦВК (ст. 34), в усіх інших випадках мова йшла про право внесення питань в порядку ініціативи¹². Відтак частіше в законодавстві вживалося поняття «ініціатива» в широкому значенні, що включало в себе можливість вносити на розгляд законодавчих органів і питання, що не потребували законодавчого оформлення. Така ситуація, певним чином була обумовлена кількома причинами, зокрема, по-перше, єдина законодавча функція була розділена між різними органами державної влади; по-друге, незалежність і самостійність законодавчої функції нібито розпорозувалася в тій великій нормотворчій діяльності, яку проводили державні органи; по-третє, деякі державні органи виконували великий об'єм роботи, не пов'язаної з виданням законодавчих актів¹³. Крім того, варто зазначити, що в Конституціях УСРР 1919 р. та 1929 р. не розмежовувалася нормотворча й законодавча діяльність. Радянський дослідник Д. Т. Яковенко стверджував, що в Конституції УСРР, прийнятій Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 р., взагалі не вказувалося про форми нормативно-правових актів вищих органів державної влади¹⁴. Проте, з цією позицією можна погодитися лише частково, оскільки в Конституції УСРР 1919 р., хоч чітко і не виокремлювалася законодавча діяльність, проте, зазначалися суб'єкти права законодавчої ініціативи. Зокрема, відповідно до Конституції УСРР 1919 р. Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР (Далі – РНК УСРР) мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом із тим, правом законодавчої ініціативи, крім Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР¹⁵. У Конституції УСРР 1929 р. зазначалося, що Президія ВУЦВК мала право, в межах наданих повноважень, видавати декрети, постанови та розпорядження (ст. 34), а РНК УСРР – законодавчі акти й постанови (ст. 39)¹⁶.

Відповідно до Конституції СРСР 1936 р. законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради СРСР, а в межах союзних і автономних республік – відповідно до Верховних Рад цих республік¹⁷.

У 1920–1930-х рр. (до прийняття Конституції УРСР 1937 р.) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин. Перелік цих суб'єктів встановлювався тогочасним законодавством. Серед суб'єктів права законодавчої ініціативи розрізнялися ті з них, які мали право вносити пропозиції на сесії ВУЦВК, і ті, які вносили пропозиції в Президію ВУЦВК¹⁸. До числа перших належали самі сесії ВУЦВК, Президія ВУЦВК, Президія ЦВК СРСР, Рада Народних Комісарів УССР, губернські виконавчі комітети та члени ВУЦВК. Що стосується таких організацій як Всеукраїнська центральна Рада профспілок, ЦК комнезамів, Всеукраїнський кооперативний Союз сільського господаря і Червоного Хреста¹⁹, то вони могли вносити питання на обговорення сесії ВУЦВК тільки через Президію ВУЦВК. До числа других відносилися: а) державні органи: ЦВК СРСР, ЦВК союзних республік, РНК УССР, ЦВК і РНК Молдавської АССР, народні комісаріати та інші центральні відомства та установи УСРР, окружні виконавчі комітети; б) посадові особи: Голова і секретар Президії ВУЦВК, члени та кандидати в члени Президії ВУЦВК, члени ВУЦВК, Голова РНК УССР та його заступники, голови постійних і тимчасових комісій при ВУЦВК; в) республіканські громадські організації: центральні кооперативні організації, Всеукраїнська рада профспілок, спілка Червоного Хреста, міжнародна організація допомоги борцям революції та інші. Крім того, окремі колективи і громадяни також мали право в порядку ініціативи порушувати питання, що поступали на розгляд Секретаря ВУЦВК, і від нього залежало їх подальше направлення²⁰. Проте, зазначений перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи склався не відразу. Наприклад, згідно з Постановою ВУЦВК «Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 26 травня 1920 р. № 211 Президія ВУЦВК мала право подавати проекти декретів на розгляд Пленуму ВУЦВК²¹. У регламенті засідань Президії ВУЦВК від 23 березня 1921 р. зазначалося про представлення доповідей і проектів постанов членами ВУЦВК та наркоманами в Секретаріат ВУЦВК²².

Як видно із вищенаведеного переліку, серед суб'єктів права законодавчої ініціативи, відсутні з'їзди Рад: республіканський і місцеві. Пояснити це можна тим, що фактично виступаючи суб'єктом права законодавчої

ініціативи, з'їзди законодавчо не були ним наділені. Причиною цього можна назвати те, що діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад не регулювався окремим нормативним актом постійної дії²³. Проте, як свідчить практика, більшість важливих актів були підготовлені з ініціативи Всеукраїнського з'їзду Рад. Ініціатива з'їзду Рад виражалася в специфічній формі – у формі постанови-директиви, що не допускала альтернативи для відповідних законодавчих органів: прийняти чи відхилити пропозицію, що в ній містилась. У цьому також проявлялася одна із особливостей правового статусу верховного представницького органу влади в системі суб'єктів права законодавчої ініціативи²⁴.

Законопроекти та пропозиції до них направлялися не безпосередньо до суб'єктів законодавчої діяльності, а до їх допоміжних або виконавчо-розпорядчих органів, або в органи, прямо підлеглі вищим органам державної влади, на які і покладалася обов'язок розглянути подані пропозиції та надати відповіді для доцільності їх розгляду вищими органами державної влади. Зокрема, у ВУЦВК такими органами були Секретаріат, постійні та тимчасові ВУЦВК. Всі справи, що направлялися в порядку законодавчої ініціативи, надходили спершу в Секретаріат ВУЦВК, який здійснював підготовку та направляв справи на розгляд Президії ВУЦВК²⁵. За Секретаріатом ВУЦВК було закріплено право вимагати додаткові матеріали до справ або взагалі їх відхилити від подальшого розгляду.

Відповідно до Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, затверджене постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. члени Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету мають право законодавчої ініціативи та право запитання в сесіях Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету²⁶. Проте, згідно з Постановою РНК від 24 жовтня 1922 р. наркомам – членам Президії ВУЦВК заборонялося вносити такі пропозиції безпосередньо в Президію ВУЦВК. У відповідь Президія ВУЦВК, розцінюючи ці дії як обмеження прав членів Президії, відмінила названу постанову РНК, зазначивши, що наркоми – члени Президії мали право порушувати ті чи інші питання без уповноваження РНК²⁷.

Таким чином, у 1920–1930-х рр. поняття «ініціатива» вживалося в широкому значенні, що включало в себе можливість вносити на розгляд законодавчих органів й питання, що не потребували законодавчого оформлення. Причиною цього було те, що у 1920–1930-х рр. (до прийняття Конституції УРСР 1937 р.) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин. Відповідно до Конституції УРСР 1937 р. законодавча функція була передана у виключну компетенцію Верховної Ради УРСР. Крім того, варто відмітити керівну роль Комуністичної партії в системі суб'єктів законодавчої ініціативи. Оскільки рішення та постанови КП(б) були основою для підготовки законопроектів.

¹ Васильев А. М. Формы выражения норм советского социалистического права / А. М. Васильев // Лекция по курсу теории государства и права. Вып. 17. Под ред. К. А. Мокичева. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 10.

² Кириченко М. Г. Советское законодательство и принципы его применения. – М. : Госюриздат, 1953. – С. 32.

³ Основы теории государства и права : учеб. пособие для юрид. ин-тов и фак. / Н. Г. Александров [и др.]. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 386.

⁴ Рогожин А. И. Очерк истории социалистической законности УССР в период иностранной военной интервенции и гражданской войны / А. И. Рогожин. – Х. : Издательство Харьковского государственного университета им. А. М. Горького, 1963. – С. 31.

⁵ Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917–1937 гг.). (Конституционные основы организации и деятельности) / Д. Т. Яковенко // Учебное пособие. – К. : Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел. – 1975. – С. 61.

⁶ Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 7.

⁷ Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И. Курс советского государственного права. – Т. 2. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 410.

⁸ Яковенко Д. Т. Вказана праця. – С. 66.

⁹ Гусаров С. М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні / С. М. Гусаров // Наше право. – 2015. – № 6. – С. 55.

¹⁰ Перерва Ю. М. Законодавча ініціатива як стадія законодавчого процесу: проблеми теорії та практики / Ю. М. Перерва // Наукові записки ХЕПУ. – 2005. – № 2 (3) (грудень). – С. 50.

¹¹ Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мудра Оксана Миколаївна. – К., 2003. – С. 7.

¹² Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів : Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет; Положення, Постанова від 12 жовтня 1924 р. [Електронний ресурс] : Ліга закон : головний правовий портал України. – Режим доступу до джерела : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP240010.html

¹³ Яковенко Д. Т. Вказана праця. – С. 60.

¹⁴ Там само. – С. 61.

¹⁵ Хрестоматія з історії держави і права України : – Том 2. Лютий 1917 р. 1996 р. : Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і факульт. : У 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; За ред. члена-коресподента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре. – 1997. – С. 140–145.

¹⁶ Там само. – С. 280–281.

¹⁷ Там само. – С. 349.

¹⁸ Яковенко Д. Т. Вказана праця. – С. 67.

¹⁹ СУ УССР. – 1924. – № 45. – Ст. 276.

²⁰ СУ УССР. – 1925. – № 60. – Ст. 349; СУ УССР. – 1929. – № 8. – Ст. 65.

²¹ Постанова ВУЦВК «Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 26 травня 1920 р. № 211 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. – 23 травня – 2 червня 1920. – № 11. – С. 291.

²² Сборник постановлений и распоряжений ВУЦИК 5 созыва. Вып. 1. – Х.: Изд. ВУЦИК, 1921. – С. 6–7.

²³ Голодний М. А. Всеукраїнські з'їзди Рад, їх компетенція та порядок діяльності / М. А. Голодний // Проблеми правознавства. – 1971. – Вип. 20. – С. 49.

²⁴ Яковенко Д. Т. Вказана праця. – С. 68.

²⁵ Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 1, оп. 5, спр. 36, арк. 8.

²⁶ Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів : Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет; Положення, Постанова від 12 жовтня 1924 р. [Електронний ресурс] : Ліга закон : головний правовий портал України. – Режим доступу до джерела : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP240010.html

²⁷ Сборник постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов VI созыва (18 декабря 1921 г. – 20 декабря 1922 г.), Харьков, изд. Управления делами ВУЦИК, 1923. – Ст. 131.

Резюме

Дудченко О. С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр.

У статті охарактеризовано основні наукові підходи до розуміння понять «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи». На основі аналізу нормативно-правових актів Української Соціалістичної Радянської Республіки в 1920–1930-х рр. проаналізовано конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в зазначений період.

Ключові слова: Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, законодавча ініціатива, народний комісар, народні комісаріати, право законодавчої ініціативи, Рада Народних Комісарів УСРР, суб'єкти права законодавчої ініціативи.

Резюме

Дудченко О. С. Конституционно-правовой статус субъектов права законодательной инициативы в УССР в 1920–1930-х гг.

В статье охарактеризованы основные научные подходы к пониманию понятий «законодательная инициатива» и «право законодательной инициативы». На основе анализа нормативно-правовых актов Украинской Социалистической Советской Республики в 1920–1930-х гг. проанализировано конституционно-правовой статус субъектов права законодательной инициативы в указанный период.

Ключевые слова: Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет, законодательная инициатива, народный комиссар, народные комиссариаты, право законодательной инициативы, Совет Народных Комиссаров УССР, субъекты права законодательной инициативы.

Summary

Dudchenko O. Constitutional-legal status of subjects of legislative initiative in the USSR in 1920–1930-ies.

The article describes the main scientific approaches to the understanding of the concepts of «legislative initiative» and «the right of legislative initiative». On the basis of analysis of normative-legal acts of the Ukrainian Socialist Soviet Republic in 1920–1930s constitutional-legal status of subjects of legislative initiative in the named period is analyzed.

Key words: Ukrainian Central Executive Committee, the legislative initiative, the National Commissar, National Commissariats, the right of legislative initiative, the Council of National Commissars of the USSR, the subjects of legislative initiative.

УДК 340.13

О. В. МИНЬКОВИЧ-СЛОБОДЯНИК

Олена Василівна Минькович-Слободяник, кандидат юридичних наук, доцент МІП Національного університету «Одеська юридична академія»

ВПЛИВ ЕКОНОМІЧНИХ ЧИННИКІВ НА ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Суспільство формується, розвивається і змінюється залежно від рівня економічних, екологічних, соціальних і духовних процесів, що в ньому відбуваються. Всі ці процеси впливають на відносини між індивідами, групами і соціумом взагалі. Основою для розвитку держави і суспільства виступають економічні відносини. Від того, наскільки вдалою буде обрано економічну стратегію розвитку держави, залежить як саме існування держави, так і розвиток суспільства, що її наповнює. Правова і політична культура є складовими загальної культури певного соціуму, а отже, теж повинні якимось реагувати на той рівень економічного прогресу чи регресу, який існує в ньому.