

УДК 342.51.09(477)

О.С. ДУДЧЕНКО,

канд. юрид. наук, доц., Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ

Ключові слова: вибори, Всеукраїнський з'їзд рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, орган державної влади, Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету

Необхідність дослідження особливостей формування органів державної влади на певних історичних етапах розвитку суспільства зумовлена їх реформуванням та вдосконаленням діяльності. З метою уникнення жорсткої централізації, проявів авторитаризму та тоталітаризму з одного боку та бюрократизму всієї системи органів державної влади з іншого боку, на увагу дослідників заслуговує радянський період створення, формування та функціонування органів державної влади та управління. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (далі – ВУЦВК), як вищого органу державної влади Української Соціалістичної Радянської Республіки в період між сесіями Всеукраїнського з'їзду рад, визначалися його місцем у системі органів державної влади.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з особливостями створення та діяльності органів державної влади СРСР та УРСР (УРСР), було закладено радянськими вченими Б.М. Бабієм, А.Т. Васильєвим, М.Г. Кириченком, Ю.М. Козловим, В.М. Манохіним, Д.Т. Яковенком та іншими.

Правові засади функціонування окремих органів радянської України розкриваються в працях сучасних вітчизняних вчених, зокрема В.Д. Гончаренка, В.С. Калиновського, О.В. Кузьминця, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник,

В.В. Стрільця, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала та інших. Разом із тим потребують окремого дослідження організаційно-правові засади формування ВУЦВК як вищого органу державної влади в період між сесіями Всеукраїнського з'їзду рад. Тому метою статті є дослідження організаційно-правових засад формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, його кількісного та персонального складу, а також інституту кандидатів в члени ВУЦВК.

Конституція УСРР 1919 р. закріпила, що найвищою владою республіки в період між всеукраїнськими з'їздами рад був ВУЦВК, що, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду та всіх інших органів радянської влади УСРР. До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР 1919 р. відносила обрання та звільнення народних комісарів і голови Ради Народних Комісарів (далі – РНК УСРР), розподіл державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, встановлення строків і порядку виборів місцевих рад, їх внутрішньої організації та взаємовідносин як між ними, так і між ними та органами центральної радянської влади [1, с.7]. Ряд інших питань, передбачених ст.11 Конституції УСРР 1919 р., зокрема про кордони республіки, відносини з іноземними державами, основи організації збройних сил і соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, бюджету тощо, міг вирішуватися як Всеукраїнським з'їздом рад, так і ВУЦВК. Крім того, в невідкладних випадках при неможливості своєчасного скликання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК уповноважений був вирішувати питання про оголошення війни та укладення миру. До компетенції ВУЦВК Конституція УСРР 1919 р. відносила й інші питання в галузі законодавства та загального управління, за винятком лише тих, які розв'язувались РНК УСРР за загальним або спеціальним повноваженням ВУЦВК [2, с.175–176].

Отже, до компетенції ВУЦВК як найвищого органу державної влади УСРР в період між Всеукраїнськими з'їздами рад теоретично ві-

дносилися всі загальнодержавного характеру, тобто де-юре зазначений орган мав усю повноту державної влади.

Формувався ВУЦВК так само, як і Всеукраїнський з'їзд Рад, тобто на основі проголошеного конституційного принципу виборності, але мав і свої особливості [3, с.34]. Так, якщо Всеукраїнський з'їзд рад обирався з'їздами місцевих рад, а пізніше, з утворенням Молдавської АССР (1924–1940 рр.), з'їздом рад Молдавської АССР, то в процесі формування ВУЦВК головну роль відіграв сам Всеукраїнський з'їзд рад. Зокрема, відповідно до ст.12 Конституції УСРР 1919 р. ВУЦВК обирався Всеукраїнським з'їздом Рад в кількості, яка визначалася з'їздом Рад у кожному конкретному випадку, і був повністю відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом Рад та йому підзвітний. Таким чином, відповідальним органом за формування ВУЦВК конституційно закріплювався Всеукраїнський з'їзд рад [1, с.8].

Кількісний склад ВУЦВК Конституцією УСРР 1919 р. не визначався. Це питання вирішувалося кожний раз самим Всеукраїнським з'їздом рад. Це у свою чергу дозволяло сформувати потрібний кількісний склад ВУЦВК для відповідного скликання з урахуванням переліку питань, винесених на порядок денний. Отже, вибори ВУЦВК відносилися до виключної компетенції Всеукраїнського з'їзду рад. Проте, в перші роки проголошення радянської влади в Україні, не завжди була можливість скликати з'їзди рад, у той час як питання потребували негайного вирішення, а їх вирішення у свою чергу залежало від складу ВУЦВК, тобто від співвідношення класових сил.

Практиці відомі випадки, коли ВУЦВК сам вирішував деякі невідкладні справи, пов'язані з його формуванням [3, с.34]. Так, наприклад, 05.03.1918 р. ВУЦВК розглянув питання про делегування на правах членів ВУЦВК 15 представників від Полтавського губвиконкому і затвердив їх з огляду на особливі умови (арк.19 [4]). 07.04.1919 р., тобто менш ніж через місяць після III Всеукраїнського з'їзду

рад, ВУЦВК прийняв постанову про поповнення ВУЦВК 36 кандидатами, мотивуючи це тим, що «члени ЦВК зайняті роботою на місцях і не мають можливості відвідувати засідання ЦВК, що відображається на кворумі та затрудняє скликання засідання» [5]. У травні 1919 р. за доповіддю Г.І. Петровського об'єднане засідання ВУЦВК, ЦК КП(б)У, Губради і Бюро профспілок прийняло постанову про включення в склад ВУЦВК одного представника Бунди і трьох представників українських «лівих» есерів (меншовиків) [6], а в червні 1919 р. до складу ВУЦВК були включені три представники партії «лівих» українських есерів і шість представників Бунду (три з них – кандидати в члени ВУЦВК) [7]. Наприклад, ВУЦВК, з метою надання своїй діяльності більш оперативного характеру, вважав за необхідне утворити 06.08.1919 р. «вузьке представництво ЦВК в складі 25 осіб» [8].

Отже, зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були направлені на встановлення та закріплення радянської системи органів державної влади та Комуністичної партії.

Постанови ВУЦВК «Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» від 26.05.1920 р. № 210 [9] та «Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 26.05.1920 р. № 211 [10] закріплювали механізм скликання ВУЦВК на сесії та повноваження Президії ВУЦВК відповідно, проте про формування його кількісного та персонального складу не було жодної згадки.

Як зазначається в юридичній літературі, на формування ВУЦВК, його чисельний і персональний склад, визначальний вплив здійснювало багато факторів як постійного, так і тимчасового характеру. До числа перших відносять, у широкому значенні – сутність завдань та функцій радянської держави загалом, а у більш вузькому значенні – зміст та об'єм завдань, які повинен був вирішувати ЦВК окремого скликання, необхідність вдосконалення організаційних форм його діяльності і т.д. Тимчасовими факторами, в перші

роки встановлення радянської влади, називають спроби партій, окрім КП(б)У, зайняти місця у вищих органах влади. Ці всі фактори разом і обумовлювали ті зміни, що відбувалися в складі ВУЦВК кожного скликання. Ні одне наступне скликання ВУЦВК не співпадало по кількісному складу з попереднім [3, с.35].

Загальна тенденція, що простежується протягом всього періоду діяльності ВУЦВК, це безперервне розширення його складу. Так, склад членів ВУЦВК перших шести скликань збільшився з 61 до 198 осіб, тобто більше ніж в три рази [3, с.36]. Наприклад, IV Всеукраїнський з'їзд рад обрав ВУЦВК у складі 82 чол., серед них Артема, Будьонного, Ворошилова, Кона, Мауїльського, Петровського та інших, голови Президії ВУЦВК – Г.І. Петровського та секретаря – М.М. Кабаненка (арк.8 [11]), а V Всеукраїнський з'їзд рад збільшив склад ВУЦВК з 82 до 150 делегатів, а також розширив права його Президії (арк.12 [11]). Наступні шість скликань (1922–1935 рр.) також характеризуються подальшим зростанням кількості його членів, яка збільшилася порівняно з минулими шести скликаннями більше ніж в два рази, зокрема, до складу ВУЦВК було обрано: на VI Всеукраїнському з'їзді Рад – VI – 198 членів і 62 кандидати, на VII – 200 членів і 50 кандидатів, на VIII – 251 член і 82 кандидати, і на IX – 300 членів і 91 кандидат [2, с.177–178]. Таким чином, розширення складу ВУЦВК проводилося систематично і послідовно, шляхом обрання в його члени представників робітників, селян, трудової інтелігенції, а також працівників місцевих установ.

Як бачимо, до складу ВУЦВК обиралися не тільки члени, але й кандидати в члени. Інститут кандидатів виник в перші ж дні діяльності вищих органів державної влади радянської Росії. Деякі автори пов'язують його появу з VI Всеросійським з'їздом рад (листопад 1918 р.) [12, с.11; 13, с.125]. Радянський дослідник Д.Т. Яковенко зазначав, що ще 06 листопада 1917 р. на засіданні Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету В.А. Аванесов запропонував доповнити

регламент ВЦВК чотирма пунктами про заміну членів ВЦВК, які знаходилися у від'їзді, кандидатами. Ця пропозиція, з небагатьма поправками, була прийнята. Зокрема, передбачалося, по-перше, що члена ЦВК, який вибув на певний час, заміщував кандидат, поданий фракцією по кандидатському списку, по-друге, кандидат мав право вирішального голосу на засіданнях ЦВК, якщо від бюро по фракції було зроблено заяву в Президію ЦВК про заміну з вказівкою хто кого замінює і затверджувався на зборах ЦВК, по-третє, кандидати користувалися правом дорадчого голосу на засіданнях ЦВК, по-четверте, кількість кандидатів могла бути не більшою половини кількості членів фракції [3, с.37].

У подальшому інститут кандидатів в члени ЦВК отримав в наступні роки широке застосування не тільки в РСФРР, але і в інших радянських республіках; в ряді з них він був оформлений конституційно. Зокрема, у складі ВУЦВК започаткував інститут кандидатів III Всеукраїнський з'їзд рад, який обрав, окрім членів, 22 кандидати. В жовтні 1924 р. інститут кандидатів отримав законодавче оформлення. Так, відповідно до Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів, затвердженого постановою ВУЦВК від 12.10.1924 р. ВУЦВК як «верховний орган влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад, обирався Всеукраїнським з'їздом рад в складі членів та кандидатів в члени, кількість яких визначалася з'їздом [14].

Відповідно до Конституції УСРР у редакції 1925 р. ВУЦВК визначався в період між двома Всеукраїнськими з'їздами Рад «найвищим органом влади УСРР» [15]. А вже статтею 25 Конституції УСРР 1929 р. передбачалося, що «Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад є верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» [16]. Отже, у Конституції УСРР

1929 р. ВУЦВК прямо названо законодавчим органом влади республіки [17, с.76].

В юридичній літературі зазначається, що, починаючи з 5-го скликання, кандидати в члени ВУЦВК обиралися, приблизно, в співвідношенні один до трьох членів ВУЦВК. По мірі збільшення числа членів, приблизно, в вказаній пропорції збільшувалося і число кандидатів. За 12 років (1919–1931 рр.) їх кількість досягла 110 осіб, тобто збільшилася в п'ять разів [3, с.35].

Згідно з рішенням XII Всеукраїнського з'їзду рад 1931 р. кандидати в члени ВУЦВК перестали обиратися, а кількість ж членів ВУЦВК було збільшено порівняно з минулим скликанням до 112 осіб [18]. Отже, інститут кандидатів в члени ВУЦВК забезпечував роботу зазначеного органу шляхом заміщення його тимчасово відсутніх членів.

Головна роль у виборах ВУЦВК належала делегатам з'їзду, представники делегацій місцевих рад на республіканському з'їзді рад приймали участь у підготовці списку складу ВУЦВК, рекомендували своїх представників в склад ВУЦВК.

Варто відмітити, що суттєвий вплив на формування ВУЦВК здійснювала КП(б)У, зокрема, проаналізувавши автобіографічні анкети членів ВУЦВК за квітень 1919 р. – листопад 1920 р., можна стверджувати, що переважну більшість членів ВУЦВК становили саме представники зазначеної партії [19]. Поступово їх кількість збільшувалася, і представництво інших партій було лише формальним. Так, з 79 осіб – членів ВУЦВК у 1920 р. – 73 особи представники Комуністичної партії, зокрема, 70 осіб – від фракції ЦК КП, 1 особа – член закордонної Комуністичної партії, 1 особа – від КП(б)У, 1 особа – від ЦК КПУ, решта – 3 особи – від боротьбистів, 3 особи – безпартійні (арк.6 [20]).

Фракції розглядали всі найбільш принципово важливі питання виборів ВУЦВК: його склад, зміну практики формування [18], виключення із складу ВУЦВК [21], обрання голів комісій ВУЦВК [22] та ін.

Із 03.03.1935 р. Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет перейменованій в Центральний Виконавчий Комітет Української РСР (ЦВК УРСР) і під такою назвою він продовжував свою діяльність до 1938 р., коли відповідно до ст.20 Конституції УРСР 1937 р. найвищим органом влади УРСР проголошувалася Верховна Рада УРСР [23, с.10].

Таким чином, Конституція УСРР 1919 р., проголошувала ВУЦВК найвищим органом державної влади в період між Всеукраїнськими з'їздами рад, тобто де-юре закріплювала за ВУЦВК всю повноту державної влади. Положення... 1924 р. проголосило ВУЦВК «верховним органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад, Конституція УСРР у редакції 1925 р. – «найвищим органом влади УСРР». У Конституції УСРР 1929 р. передбачалося, що ВУЦВК у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад визнавався верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки. Персональний та кількісний склад зазначеними нормативно-правовими актами не визначався, це питання вирішувалося кожний раз Всеукраїнським з'їздом рад.

Варто відмітити, що суттєвий вплив на формування ВУЦВК здійснювала КП(б)У. Загалом зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були направлені на встановлення та закріплення радянської системи органів державної влади та Комуністичної партії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики (Основной Закон). – К. : Всеукраинское издательство при В.Ц.И.К. Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов, 1919. – 15 с.
2. Бабій Б. М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.) / Борис Мойсейович Ба-

бій. – К. : Вид-во Академії наук Української РСР, 1961. – 382 с.

3. Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917–1937 гг.). (Конституционные основы организации и деятельности) : учебное пособие. / Д. Т. Яковенко. – К. : Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1975. – 118 с.

4. Постанови ВУЦВК'у, Президії ВУЦВК'у та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 2, арк. 19.

5. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад № 1–13 (копії) та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 9, арк. 5 зв.

6. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад № 1–13 (копії) та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 9, арк. 17.

7. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад № 1–13 (копії) та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 9, арк. 29 зв.

8. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад № 1–13 (копії) та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 9, арк. 39.

9. Постанова ВУЦВК «Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» : від 26.05.1920 р., № 210 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. – 23 травня – 02 червня 1920 р. – № 11. – С. 291.

10. Постанова ВУЦВК «Про президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» : від 26.05.1920 р., № 211 // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. – 23 травня – 02 червня 1920 р. – № 11. – С. 291–292.

11. Історична довідка // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, історична довідка, 53 арк.

12. Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК 1917–1920 гг. / Кле-

андрова В. М. – М. : Юридическая литература, 1968. – 127 с.

13. Ломов В. С. Состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (1912–1937 гг.) / Ломов В. С. // Труды Высшей следственной школы. – 1969. – Вып. 1. – С. 125.

14. Постанова 3-ої Сесії ВУЦВК 8-го скликання «Про затвердження Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК)» : від 12.10.1924 р., № 276 // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1924 р. – № 45. – ст. 276.

15. Постанова ІХ Всеукраїнського з'їзду Рад «Про зміну Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки» : від 10.05.1925 р., № 302 // ЗУ УСРР. – 1925. – № 47. – Ст. 302.

16. Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Соціалістичної Республіки // ЗУ УСРР. – 1929. – № 14. – Ст. 100.

17. Гончаренко В. Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В. Д. Гончаренко // Вісник Нац. акад. правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.

18. XII Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт та постанови. Бюлетень № 17, – Харків : Вид. ВУЦВК, 1931. – С. 10.

19. Автобіографічні анкети членів ВУЦВК'у // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 22, арк. 15.

20. Списки членів ВУЦВК'у, обраних на ІV Всеукраїнському з'їзді Рад // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 1, спр. 28, арк. 57+2.

21. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 4, спр. 9, арк. 188.

22. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад та матеріали до них // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 6, спр. 16, арк. 32.

23. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К. : Партвидав ЦК КП(б)У, 1937. – 32 с.

Дудченко О. С. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету / О. С. Дудченко // Форум права. – 2017. – № 1. – С. 39–44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_9.pdf

Досліджено організаційно-правові засади формування Всеукраїнського центрального виконавчого комітету як найвищого органу державної влади в період між сесіями Всеукраїнського з'їзду рад. Проаналізовано особливості формування його кількісного та персонального складу. Розкрито поняття інституту кандидатів в члени ВУЦВК та його значення для діяльності ВУЦВК.

Дудченко О.С. Организационно-правовые основы формирования Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета

Исследованы организационно-правовые основы формирования Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета как высшего органа государственной власти в период между сессиями Всеукраинского съезда советов. Проанализированы особенности формирования его количественного и персонального состава. Раскрыто понятие института кандидатов в члены ВУЦИК и его значение для деятельности ВУЦИК.

Dudchenko O.S. The Legal Basis of the Formation of the All-Ukrainian Central Executive Committee

The article examines the organizational structure and staffing of the all-Ukrainian Central Executive Committee as the highest organ of state authority of the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the period between of the all-Ukrainian Congress of Soviets sessions. The article analyses the peculiarities of formation of its quantitative and personal composition. The concept of the Institute candidate members of the Central and its importance to activities Central are exposed.

Форум права