

8. Постанова РНК УРСР «Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР» від 03 грудня 1940 р. № 1615 // ЗП УРСР. – 1940. – № 27. – Ст. 198.

9. Єфіменко Л.В. Правова охорона цивільних прав та інтересів у нотаріальній діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.В. Єфіменко. – К., 2013. – 236 с.

10. Постанова РНК УРСР «Про поліпшення організації державного нотаріату УРСР» від 27 грудня 1940 р. // ЗП УРСР. – 1941. – № 3. – Ст. 28.

11. Постанова РНК УРСР «Положення про Народний комісаріат юстиції» від 27 грудня 1939 р. № 1585 // ЗП УРСР. – 1939. – № 37. – 177 с.

**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 ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВІДПОВІДНО ДО КОНСТИТУЦІЇ УСРР 1919 Р.**

Статтю присвячено дослідженню правового статусу центральних органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р., а також аналізу конституційно-правових засад створення та функціонування центральних органів державної влади, їх структури та повноважень.

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

Статья посвящена исследованию правового статуса центральных органов государственной власти в соответствии с Конституцией УССР 1919 г., а также анализу конституционно-правовых основ создания и функционирования центральных органов государственной власти, их структуры и полномочий.

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

The article investigates the legal status of the central government under the Constitution of SSR in 1919, as well as analysis of the constitutional and legal bases of creation and functioning central government, its structure and powers.

**Key words:** *decree, public administration, law, constitution, government body, the ruling government.*

**Вступ.** Пошук нових шляхів розбудови української державності передбачає аналіз історичного досвіду реформування органів державної влади та управління. Характер державного управління в конкретний історичний час визначається конституційними основами (принципами) розвитку держави [1, с. 7]. На думку вітчизняного



дослідника В.І. Тимцуника, необхідність наукового аналізу радянської доби загалом і окремих її періодів зокрема, складання й функціонування системи влади та державного управління зумовлена низкою причин. По-перше, у незалежній Україні здійснено демонтаж суспільно-державного ладу, управлінських інститутів, успадкованих від УРСР. Молода держава перебуває в стані трансформації, пошуку моделі суспільного розвитку, адекватної сучасним реаліям життя. По-друге, становлення нових владних інститутів значною мірою базується на використанні елементів старого управлінського механізму та колишньої генерації управлінців. По-третє, у суспільній свідомості залишаються рудименти «радянськості», подолання яких неможливе без наукового осмислення як позитивних, так і негативних складових тогочасних суспільно-владних й управлінських відносин [2, с. 3]. В історико-правовій літературі правовий статус органів державної влади першої половини ХХ століття відображений в працях як радянських так і сучасних українських учених. Радянські дослідники В.А. Власов, П.Т. Василенков, Н.А. Волков, П.Т. Вишняков, І.М. Кузнецов, В.М. Марчук, В.М. Манохін, С.А. Маєвський та інші висвітлювалися загальні засади функціонування й структура органів державного управління СРСР й УРСР.

Радянські вчені І.М. Ананов, І.Л. Давітнідзе, Ю.М. Козлов, О.В. Шоріна досліджували особливості використання в державному управлінні принципу колегіальності та єдиноначальності, аналізували діяльність органів державного управління СРСР й УРСР. Отже, радянські дослідники активно займалися дослідженням загальних засад утворення й функціонування органів державної влади, проте, аналізуючи праці зазначених учених, треба враховувати той факт, що вони пронизані ідеологічними догмами, постулатами, ігнорування в них понять «правова держава» і «громадянське суспільство», вузько-класові принципи, на яких писалися роботи.

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом вивчення і сучасних українських учених-правників, 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 інших. Але, разом з тим, в Україні відсутні комплексні роботи, присвячені дослідженню конституційно-правового статусу органів державної влади УСРР відповідно до Конституції 1919 р.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є дослідження правового статусу центральних органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р. Завдання даного дослідження наступні: проаналізувати конституційно-правові засади створення та функціонування органів державної влади згідно з Конституцією УСРР 1919 р.; дослідити їхню структуру та повноваження.

З проголошенням радянської влади на території України почалось формування нової системи органів державної влади та управління. Відповідно до резолюції I Всеукраїнського з'їзду рад України «Про організацію влади на Україні» від 12 грудня 1917 р. 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 р. було утворено перший Уряд Радянської України [3, с. 112].

Прагматична діяльність органів державної влади на початковому етапі характеризувалася своєю недосконалістю, непослідовністю, мали місце певні протиріччя та копіювання норм РСФРР, не було закріплено процедури прийняття нормативно-правових актів. Серед нормативно-правових актів, які були видані в той час, це, зокрема, закони, декрети, резолюції, постанови, маніфести, повідомлення про рішення ЦВК та інші [4, с. 15]. У законодавчій базі того часу можна зустріти випадки, коли в назві одного нормативно-правового акту могли вживатись два різні за своєю суттю терміни. Наприклад, Тимчасове положення про соціалізацію землі (Закон)» від 19 березня 1918 р., затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад.



Складною залишалася і ситуація з розмежуванням повноважень між органами державної влади. Частково це питання було вирішене з прийняттям Конституції УСРР 1919 року. Проект Конституції УСРР був схвалений II з'їздом КП(б)У та затверджений III Всеукраїнським з'їздом рад 10 березня 1919 р. Остаточний проект Конституції УСРР був прийнятий 14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом [5, арк. 1]. З теоретико-правової точки зору, конституція як основний закон держави має затверджуватися найвищим представницьким органом влади держави або народом (шляхом загальнодержавного референдуму). Конституція УСРР 1919 р. була затверджена органом, який підпорядковувався найвищому органу влади – Всеукраїнському з'їзду рад, що свідчить про порушення процедури прийняття та затвердження Основного закону держави.

Система та принципи діяльності органів державної влади були подібними до системи та принципів функціонування органів державної влади РСФРР [4, с. 15]. Згідно з Конституцією 1919 р. УСРР проголошувалася «організацією диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами – капіталістами й поміщиками» [6, с. 55].

Відповідно до ст. 5 Конституції УСРР 1919 р. «влада працюючих мас на території української Соціалістичної Радянської Республіки здійснювалася через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та інші органи влади по означенню Рад» [6, с. 56].

Конституція УСРР 1919 р. містила структурну частину під назвою «Організація Центральної влади». Центральними органами державної влади визнавалися: Всеукраїнський з'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів; Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (Далі – ВЦВКР, або ВУЦВК); Рада Народних Комісарів (Далі – РНК).

З'їзд визнавався найвищою владою і мав формуватися шляхом так званих класових виборів, тобто на основі обмеженого виборчого права. У період між з'їздами відповідну роль виконували ВУЦВК. Останній обирався З'їздом на період його повноважень і визнався відповідальним перед ним. У цілому компетенція З'їзду і ВУЦВК була розмежована досить умовно.

Згідно зі ст. 11 Конституції УСРР 1919 р. ВУЦВК і з'їзд визначають загальний напрямок діяльності Робітничо-Селянського уряду і всіх органів радянської влади в державі. Виключному віданню ВУЦВК належали, зокрема, призначення і звільнення Голови Ради Народних Комісарів та народних комісарів, розподіл державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, а також розв'язування питань, визначених Конституцією УСРР.

Рада Народних Комісарів була створена за зразком Ради Народних Комісарів РРФСР. РНК УСРР відповідальна як перед Всеукраїнським З'їздом Рад, так і перед ВУЦВК. Проте, механізму такої відповідальності ні в Конституції 1919 р., ні в інших нормативно-правових актах передбачено не було, що свідчить про декларативний, політичний характер норм Конституції 1919 р. Конституцією 1919 р. зазначалося, що «завідування окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні Комісаріати на чолі з Завідуючими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [6, с. 57].

Разом з тим, Конституцією 1919 р. встановлювалося, що членами Ради Народних Комісарів призначалися керівники відділів ВУЦВК, а також інші особи, окремо визначені Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом. Отже, як слушно зазначає вітчизняний дослідник В.С. Гошовський, у такий спосіб організаційно і функціонально поєднувалися ВУЦВК і «робітничо-селянський уряд» [7, с. 30].

Відповідно до ст. 16 Конституції 1919 р. Рада Народних Комісарів мала право «брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються законодавства і загального ке-



рування країною, але має право вирішувати своєю владою ті чи інші питання або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням ВЦВК, а коли не має такого уповноваження, постанови РНК даються на затвердження ВЦВК» [6, с. 57]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або на основі власної ініціативи. Якщо Рада Народних Комісарів діяла з власної ініціативи, 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» [8, с. 111–112].

Відповідно до ст. 1 «Тимчасового положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію Радянської влади в Україні» від 22 грудня 1919 р. Всеукраїнський революційний комітет проголошувався органом, що знаходився «на чолі політико-адміністративної влади в Україні». Згідно із ст. 1 Постанови Всеукраїнського революційного комітету «Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР» від 27 січня 1920 р. всі декрети та постанови УСРР, що стосуються діяльності органів державної влади і підвідомчих установ, пов'язаних угодою про об'єднання діяльності обох республік, а саме: військові, ВРНГ, продовольства, праці, соціального захисту, шляхів сполучення, пошти і телеграфів, фінансів, скасовувалися і замінювалися декретами РСФРР [9, с. 10]. Як слушно зазначає вітчизняний дослідник Ю.Є. Вовк, це свідчить про те, що тимчасовий орган мав право скасовувати нормативно-правові акти, прийняті вищими органами влади, які були створені відповідно до Конституції УСРР 1919 р. [4, с. 16].

Для керівництва окремими галузями державного управління створювалися наркомати на чолі з народними комісарами. Для колективного обговорення й вирішення найважливіших питань, віднесених до компетенції народних комісаріатів, створювали колегії. Проте в Основному Законі УСРР 1919 р. згадки про колегії не було, тому вони продовжували функціонувати відповідно до Конституції РСФРР 1918 р. [6, с. 55–60]. Наприклад, згідно з Регламентом Колегії НКП від 11 січня 1922 р., колегії зазначеного наркомату належали всі права, встановлені Конституцією РСФРР [10, арк. 1]. Проте, якщо в Конституції УСРР 1919 р. прямої вказівки на це не було, то Конституція Білоруської СРР 1919 р. з доповненнями від 29 грудня 1920 р. передбачала, що при кожному наркомі під його головуванням утворювалася колегія, члени якої затверджувалися РНК. На відміну від Конституції УСРР, у примітці до ст. 10 Конституції БСРР зазначалося, що колегії створювалися за принципом РСФРР [11, с. 255].

Створювалися колегії або рішеннями наркоматів, або декретами РНК, водночас у деяких випадках РНК робила це за пропозицією відповідного наркома. Діяльність колегій наркоматів також регламентувалася положеннями про відповідні наркомати РНК УСРР, які по-різному визначали статус і функції колегій. Наприклад, згідно з проектом Положення про організацію Наркомату закордонних справ, затвердженого на засіданні колегії 5 липня 1919 р., очолювали наркомат нарком і колегія, які разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру [12, арк. 3–6]. Відповідно до Положення про Наркомат охорони здоров'я при зазначеному наркоматі утворювалася колегія, члени якої (відповідальні керівники відділів наркомату) затверджувалися урядом [13, с. 64]. Відповідно до Положення про НКВС УСРР, затвердженого Постановою РНК УСРР від 12 серпня 1922 р., до складу народного комісаріату входили народний комісар, колегія наркомату, адміністративно-організаційний відділ, Головне управління Робітничо-селянської міліції, відділ по роботі комітетів незаможних селян, відділ національностей, управління комунального господарства, фінансово-кошторисний відділ і управління справами [14, арк. 6].

На початковому етапі своєї діяльності колегії наркоматів та інших центральних відомств мали необмежені повноваження. Вони могли приймати юридично обов'язкові рішення з усіх питань, віднесених до компетенції наркомату. Зокрема, це питання



організації структури наркоматів, розподіл справ між відділами, затвердження порядку роботи самої колегії, періодичність її засідань [15, с. 244]. Отже, колегії мали широкі повноваження й були домінуючою формою радянського управління. Структурно колегія складалася з голови колегії (наркома) та членів колегії, які затверджувалися РНК УСРР. Кількісний і персональний склад колегії кожного наркомату був різним. Наприклад, колегія Наркомату юстиції в 1920 р. складалася з наркома, заступника наркома та 2 членів колегії [16, с. 240]; до складу колегії Наркомату освіти входили нарком, його заступник і один член колегії [16, с. 265]; до наркомату внутрішніх справ: народний комісар внутрішніх справ та 3 члени колегії [17, с. 442]. На початок 1926 р. кількість членів колегій збільшилася до 5–6 осіб. Члени колегії за свою роботу на засіданнях колегії отримували надбавку до заробітної плати, окрему посаду займав секретар колегії, місячний оклад якого, наприклад, у травні 1919 р. становив 2000 крб. [18, арк. 11]. Таким чином, проаналізувавши нормативно-правові акти того часу та архівні матеріали, можемо стверджувати про широке застосування в державному управлінні УСРР 1919 р. – на початку 1920-х рр. принципу колегіальності [19, арк. 8].

Водночас широке застосування принципу колегіальності в державному управлінні мало свої недоліки, які впливали на функціонування органів державної влади. Зокрема, колегії вирішували велику кількість повсякденних питань, що ускладнювало та сповільнювало процес управління, породжувало відсутність персональної відповідальності, майже не забезпечувало належної перевірки виконання прийнятих рішень. Отже, усе це свідчило про необхідність застосування в державному управлінні не лише принципу колегіальності, а й принципу єдиноначальності.

Про поступове запровадження принципу єдиноначальності в державне управління свідчить і той факт, що нарком мав право приймати одноособові рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи їх до відома колегії. У свою чергу, у випадку незгоди колегії з тим чи іншим рішенням наркома, вона могла оскаржити його в РНК чи в Президію ВЦВК. Право оскаржувати було закріплено і за кожним членом колегії, причому подача скарги не припиняла виконання рішення, прийнятого наркомом. Це правило було введено для того, щоб у випадку суперечки не припинявся процес виконання невідкладних рішень. Проте на практиці такі випадки траплялися дуже рідко. Народний комісар і колегія несуть відповідальність за свою діяльність перед РНК і ВЦВК. Порядок відповідальності члена колегії нормативно-правовими актами не регламентувався [11, с. 150].

Таким чином, Конституція УСРР 1919 р. визначила правові засади створення та діяльності центральних органів державної влади. Більшість норм Конституції УСРР 1919 р. були декларативними, політичними, а фактично функціонували органи державної влади на основі актів КП(б)У.

#### **Список використаних джерел:**

1. Журавльов В.Д. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : [монографія] / В.Д. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.
2. Тимцуник В.І. Реформування системи влади та державного управління УСРР: зміст, особливості, наслідки (1953–1964 рр.) : автореф. дис. ... док. наук з держ. уп. – К., 2005. – 30 с.
3. Хрестоматія з історії держави і права України у 2-х томах. Т. 2. Лютий 1917–1996 / за ред. В.Д. Гончаренка. – К., 2000. – 726 с.
4. Вовк Ю.Є. Законодавча діяльність урядів радянської України в 1919–1929 рр. / Ю.Є. Вовк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 15–18.



5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.1, оп. 1, спр. 13, 45 арк.
6. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : збірник НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / [І.О. Кресін] ; за. ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2006. – 310 с.
7. Гошовський В.С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія]. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – 320 с.
8. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.
9. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – 1920. – Ч. 1. – Ст. 7.
10. ЦДАВО України, ф. 166, оп. 2, спр. 764, 11 арк.
11. История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.
12. ЦДАВО України, ф. 2, оп. 1, спр. 279, 22 арк.
13. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – № 5. – 5 февраля 1919 г. – С. 64–66.
14. ЦДАВО України Ф. р-5, оп. 1, спр. 842, арк. 5–6.
15. Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. – январь 1918 г. / М.П. Ирошников. – М. : «Наука», 1966. – 298 с.
16. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. – № 10. – 12–22 травня 1920 р. – С. 240–265.
17. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. – Ч. 15. – 13–19 червня 1920 р. – С. 442.
18. ЦДАВО України, ф. 166, оп. 1, спр. 105, 92 арк.
19. Центральний державний архів громадських об'єднань України, ф. 1, оп. 20, спр. 111, 27 арк.

