

18. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. — М., 1916. — С. 480.

19. Міхновський М. Самостійна Україна. — Київ-Львів, 1991. — С. 18 – 19.

20. Грушевський М. Движение политической и общественной украинской мысли в XIX столетии. — Спб, 1907. — С. 8 – 10.

21. Липинський В. Листи до братів-хліборобів (Про ідею і організацію монархізму). Писані 1919 – 1926 рр. — Відень, 1927.

22. В'ячеслав Липинський: Історико-політологічна спадщина і сучасна Україна. — Київ-Філадельфія, 1994. — С. 267 – 276.

*О. М. Головка, кандидат історичних наук  
(Університет внутрішніх справ)*

## КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВИХ РАД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

(серед. 40-х — серед. 50-х рр.)

У державному механізмі правоохоронні функції віднесено до компетенції спеціально утворених структур. Разом з тим, самотужки правоохоронні органи розв'язати у повному обсязі покладені на них завдання не зможуть. Для цього їм необхідно тісно і на правовій основі взаємодіяти з іншими державними інститутами, а також громадськими організаціями, як й іншими елементами громадянського суспільства, співпрацювати з окремими громадянами. В сучасних умовах особливого значення набуває спрямована на забезпечення законності та правопорядку діяльність місцевих органів державного управління та системи місцевого самоврядування. В радянський період функцію місцевого державного управління здійснювали Ради.

Закінчення Другої світової війни призвело до радикальних змін у державно-правових системах окремих країн і світової спільноти в цілому. СРСР випала особливо важка доля в цій найстрашнішій в історії людства кривавій драмі. Серед його суб'єктів, що найбільш постраждали, була Українська РСР. Її втрати у війні, як людські, так і матеріальні загальновідомі.

Тут набували особливої гостроти проблеми забезпечення законності та правопорядку, зокрема громадської безпеки — адже територія України повністю перебувала під німецько-фашистською окупацією, а окремі місцевості по декілька разів ставали ареною кровопролитних битв. Громадянська війна, що спалахнула на Західній Україні, ставала потужним чинником, що спричиняв порушення норм

законності. У повоєнні роки несподинокими були випадки обурюючих порушень законності навіть тими, хто за родом діяльності мав її забезпечувати — органами прокуратури, держбезпеки тощо, особливо в західних областях республіки [1, с. 270].

Сам підхід до поняття «законність» ґрунтувався на класових позиціях, визначався інтересами пролетаріату, що здійснив соціалістичну революцію [2, с. 9].

Закінчення Другої світової війни призвело до втрати органами військової влади надзвичайних повноважень щодо питань державного управління, наданих їм у місцевостях, оголошених на воєнному стані Указом Президії Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 р. [3, с. 120]. Серед цих повноважень були права видавати обов'язкові постанови, здійснювати всі функції щодо оборони, забезпечення громадського порядку і безпеки [3, с. 172].

Втім, головною (вірніше, єдиною) політичною силою, котра утримувала всю повноту влади і контролювала всі сторони соціального життя і у воєнні, і у повоєнні часи залишалась Комуністична партія. Точно так же, як партія державу і суспільство, тотально контролював її саму партійний апарат, вихований в дусі повної відданості вождеві. Відтак, чимало юридичних питань державного управління мали швидше теоретичне, аніж практичне значення — адже і у місцевих Радах, і у правоохоронних органах працювали комуністи, котрі ретельно виконували всі вказівки і рішення відповідних партійних комітетів. Недарма радянське правознавство повоєнного періоду не налягло багато уваги приділяло питанням правоохоронної діяльності місцевих Рад, переважно обмежуючи її участю в охороні громадського порядку (див.: 4, 5 та ін.).

Керівництво держави в другій половині 40-х — на поч. 50-х рр. не було стурбоване недосконалістю законодавства про органи державної влади на місцях. Конституція УРСР була схвалена 30 січня 1937 р., а визначені на її підставі Положення про місцеві Ради депутатів трудящих побачили світ лише двадцять років потому. До цього ж часу компетенція місцевих Рад щодо забезпечення законності та правопорядку визначалась лише досить загальною і лаконічною нормою Конституції УРСР. Згідно зі ст. 51 місцеві Ради депутатів трудящих мусили забезпечувати охорону державного ладу, додержання закону та охорону прав громадян.

Більш конкретно такого роду компетенція була виписана в чинних у повоєнний період (хоч і вельми застарілих) Положеннях про сільські та міські Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів УСРР [6, №31, ст. 243, 244], а також Положення про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети УСРР [6, №31, ст. 242]. Вони були затверджені ВУЦИК ще 1 липня 1931 р. Цими

законодавчими актами правоохоронна діяльність місцевих Рад була винесена в окрему сферу компетенції. У формулюванні норм Положень відчувається «дух часу». Місцеві Ради всіх рівнів мусили здійснювати «організацію широких мас трудящих на боротьбу проти класового ворожого опору заходам Радянської влади». Окрім цього, до завдань сільських та міських Рад і райвиконкомів УСРР було віднесене забезпечення революційного порядку і громадської безпеки на своїй території.

Компетенція сільських Рад передбачала профілактику і заходи з боротьби проти злочинності, викриття і затримання злочинців, охорони місць і слідів злочинів. Сільради повинні були також боротися з пияцтвом, хуліганством, незаконним винокурінням і шинкарством, наглядати за торгівлею спиртними напоями, здійснювати організацію сільського суду, а також допомагати судово-слідчим органам, заслуховувати доповіді про їх діяльність, виконувати, у відповідності з законом, нотаріальні дії, реєструвати визначені законом неприбуткові спілки. Положення зобов'язувало сільську Раду популяризувати серед громадськості закони і розпорядження вищих органів влади, контролювати їх проведення в життя усіма організаціями і громадянами села.

Обсяг компетенції міських Рад щодо забезпечення законності не залежав від того, чи місто було республіканського, чи районного підпорядкування. Повноваження міської Ради були ширшими, аніж у сільради, особливо в галузі судоустрою. Міськрада обирала і відкликала суддів, призначала, звільняла, а в окремих випадках тимчасово усувала від посади народних слідчих, судових виконавців і нотаріусів, затверджувала списки народних засідателів судів міста. До компетенції міської Ради належало керівництво діяльністю міліції на підвідомчій території. Фактично у повоєнні роки міліція в Україні перебувала у подвійному підпорядкуванні МВС та місцевих Рад (але не їх виконавчих комітетів). На практиці керівництво її роботою з боку Рад було формальним.

Окрім повноважень, спільних з сільрадою (але вже в межах міста), міські Ради здійснювали керівництво реєстрацією актів громадянського стану, видавали дозвіл на скликання в місті з'їздів, нарад, конференцій в порядку, передбаченому законом.

Районні з'їзди Рад, як сільські та і міські Ради, мусили контролювати реалізацію принципу революційної законності, популяризувати та втілювати в життя закони і директиви уряду, організовувати їх виконання усіма суб'єктами на підвідомчій території. Компетенція районних з'їздів Рад та райвиконкомів щодо обрання та відкликання народних суддів, керівництва районною міліцією тощо практично повторювала компетенцію міськрад. Райвиконкоми також мали право опротестовувати (не припиняючи дії) перед Президією

ВУЦВК або Раднаркомом УСРР постанови і розпорядження народних комісаріатів та інших центральних установ республіки, якщо ці акти не відповідали законам і директивам уряду.

Довге життя наведених трьох Положень є досить яскравою ілюстрацією до історії радянського будівництва в Україні сталінської доби. У повоєнні роки, коли вони ще продовжували діяти, змінилась сама назва республіки, була прийнята нова Конституція, не було ні ВУЦВК, ні з'їздів Рад, ні Раднаркому, ні наркоматів. Перехід 1932 р. з двоступеневого на триступеневий адміністративно-територіальний поділ, утворення областей, облвиконкомів, а згодом і обласний Рад не спричинили нагальних змін законодавства. Актів, що регулювали б діяльність радянських органів обласної ланки, не було прийнято аж до 1957 р.

Коротко зупинимось на питанні про правові форми, в яких місцеві Ради депутатів трудящих УСРР у повоєнний період реалізовували свою компетенцію щодо забезпечення законності та правопорядку. Вони були традиційними для радянського державного устрою і відзначались певною недостатністю правової бази. На початку 70-х рр. відомі українські вчені-правники були змушені констатувати «своєрідне становище організаційних форм діяльності місцевих Рад, частина яких урегульована нормами права, а частина існує як звичаї ...» [7, с. 79].

Основними організаційно-правовими формами діяльності місцевих Рад депутатів трудящих УСРР щодо забезпечення законності та правопорядку у повоєнне десятиріччя виступали: сесійна робота, діяльність виконкомів та постійних комісій, а також діяльність комісій у виборчих округах.

Наведені форми роботи місцевих Рад у 1946 – 1955 рр. реалізовувались на практиці недостатньо навіть з точки зору формального підходу, що побутував у ті часи. В цей період самі місцеві Ради депутатів трудящих, як правило, не працювали по-справжньому над питаннями зміцнення законності, повторюючи гасла і заходи, сформульовані у постановах вищих партійних органів. Були порушення і в діяльності самих Рад.

Навіть обласні (не говорячи вже про Ради більш низького рівня) Ради не дотримувались Конституції і законів УСРР у власній діяльності. Так у 1948 р. Миколаївська обласна Рада збиралася на свої сесійні засідання лише двічі, де розглянула усього *два* питання порядку денного. Жодне з них не торкалося проблем законності й правопорядку [3, с. 222]. За офіційно опублікованими відомостями у 1954 р. близько п'ятої частини місцевих Рад України порушували визначені Конституцією терміни проведення сесій [3, с. 200]. Такі випадки були широко розповсюдженими.

Специфіка роботи сесій, коли похаштем, за один день, не вникаю-

чи в суть справи, «одноставно» голосувалися велика кількість важливих питань так і не була подолана аж до часів перебудови. Подібний підхід шкодив усім напрямам діяльності Рад, встановлював «диктатуру» виконкомів щодо розв'язання усіх поточних питань, зокрема, щодо зміцнення законності та правопорядку.

Відновлення діяльності місцевих Рад як органів державної влади у повоєнний період ставило перед ними великий спектр різноманітних завдань, зокрема, господарського та культурного плану. До них належали і заходи, спрямовані на забезпечення законності і правопорядку на підвідомчих територіях. Разом з тим, ці питання розв'язувались на практиці за мінімальної участі місцевих Рад, домінування партійних органів. Правоохоронну функцію здійснювали переважно спеціально уповноважені державні органи. Певні позитивні зрушення в плані визначення компетенції місцевих Рад депутатів трудящих УРСР та правового забезпечення її реалізації настали вже після XX з'їзду КПРС.

#### Література

1. Шаповал Ю. І. Україна 20 – 50-х років: сторінки ненаписаної історії. — К., 1993.
2. Местные Советы: укрепление социалистической законности и правопорядка. — К., 1987.
3. Терлецький В. М. Ради депутатів трудящих УРСР. — К., 1966.
4. Теория государства и права. — М., 1967.
5. Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. — М., 1968.
6. Зібрання законів УСРР.
7. Бутко І. П., Шемшученко Ю. С. Місцеві Ради і забезпечення законності. — К., 1973.

*Г. В. Сигасва, кандидат исторических наук, доцент  
(Симферопольский госуниверситет)*

### С. С. КРЫМ — ВЫДАЮЩИЙСЯ ДЕЯТЕЛЬ ТАВРИЧЕСКОГО ГУБЕРНСКОГО ЗЕМСТВА

Геополитическое положение Крыма и многонациональный состав его населения, несомненно, отразились на его государственности. В условиях гражданской войны в Крыму, сменяя друг друга, действовали два правительствa. Первое, возглавляемое генералом С. Сулькевичем, считало своей главной целью отторжение Крыма от России и Украины. А второе — демократическое пра-