

**Оксана Дудченко, к. ю. н.**

## **ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ РАДИ НАРОДНИХ КОМІСАРІВ УСРР У 1920-Х РР.**

the article is dedicated to the investigation of legal status evolution of Council of People's Commissars in the Ukrainian SSR in 1920s. Also the constitutional legal principles of formation and functioning of the USSR Council of People's Commissars in 1920s, its structure and powers have been analyzed.

Due to the current conditions of the democratic, legal and social state formation, the investigation of the government authorities' historical formation is important. The Legal status of the USSR Council of People's Commissars (further – the USSR CPC) in 1920s is not completely investigated. Announcing of the Soviet Authority on the territory of Ukraine gave a rise to the new system of state's government formation. According to the USSR Constitution in 1919 the Nationwide Congress of Labour, Country, Red Army deputies' Councils; Nationwide Central Executive Councils' Committee (further – the NCECC); the USSRC PC were declared as the central bodies of the State Authority.

The RSFSR People's Commissioners' Council was the model for creation of the People's Commissioners Council. The USSR CPC was responsible to both, the Nationwide Councils' Congress and the NCEC. However, the mechanism of such a responsibility wasn't fixed neither in The Constitution of 1919 nor in the other normative legal acts, that indicates the declaratory and political character of the Constitutional norms in 1919. Also, it was established by the Constitution of 1919, that the heads of the NCEC departments and the other persons appointed by the Nationwide Central Executive Committee were appointed as the members of the Council of People's Commissars.

According to the USSR Constitution of 1929 there was a reforming of the USSR State Authority organs. The Nationwide Congress of Labour, Country and Red Army deputies' Councils remained the Supreme organ of the USSR Authority. The Nationwide Central Executive Committee (further – The NCEC) was the Supreme legislative, regulatory and executive organ of the USSR Authority and was responsible to the Nationwide Congress of Labour, Country and Red Army deputies' Councils.

The Council of People's Commissars which according to the Article 7 of the Constitution of 1919 belonged to the Central organs of Authority, was regarded as "the regulatory and executive organ of the Nationwide Central Executive Committee" and carries out general management of the USSR according to the Article 38 of the Constitution of 1929.

The CPC having the powers of the NCEC was entitled to issue legislative acts and resolutions which were obligatory for carrying them out on the whole territory of the USSR. The CPC was responsible to the Nationwide Councils' Congress, the NCEC and its Presidium.

The CPC included the Chairman of the CPC, the Vice-Chairman, People's Commissars and the authorized persons of the Union Commissariat which were appointed according to the legislation of the USSR and were entitled to have advisory and decisive votes according to the resolution of the NCEC. Thus, firstly, the abovementioned period of the State Authority organs' formation is characterised by the priority of the Union Basic Laws over the Republican ones and this fact, by the way, confirms the State's heading to

centralisation of authority, formation of the totalitarian State legal regime; secondly, the authority was concentrated in the Communist Party and its leadership; thirdly, the peculiarity of the USSR State Authority's Supreme organs was, that the principle of separation of powers wasn't clearly confirmed.

У сучасних умовах формування демократичної, правової, соціальної держави, дослідження організаційно-правових засад становлення та діяльності уряду України має важливе значення, оскільки його удосконалення підвищить результативність діяльності всієї системи органів державної влади України. Дослідження питань, пов'язаних з функціонуванням урядів в різні історичні періоди, їх структури та компетенції є досить важливим та актуальним.

Окремі проблеми правового регулювання діяльності Ради Народних Комісарів УСРР (Далі – РНК УСРР) в перші роки встановлення радянської влади досліджували як радянські, так і сучасні українські учені-правники. Серед авторів радянської доби, які активно досліджували загальні засади функціонування й структуру органів державного управління СРСР й УРСР, слід назвати В.А. Власова, П.Т. Василенкова, Н.А. Волкова, П.Т. Вишнякова, І.М. Кузнецова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, О.В. Шоріну, Ц.А. Ямпольську та ін.. Але всі ці праці є занадто заідеологізованими, а правовий статус органів державної влади більшою мірою розглядався не з позицій законодавства, а відповідно до рішень КП(б)У.

Історико-правові аспекти досліджуваного питання були предметом вивчення і сучасних вітчизняних учених, 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. У той же час у сучасній історіографії обмаль праць, предметом дослідження яких є правовий статус РНК УСРР в 1920-х рр.

Метою цієї статті є висвітлення еволюції правового статусу Ради Народних Комісарів УСРР у 1920-х рр. Завдання даного дослідження наступні: проаналізувати організаційно-правові засади створення та функціонування Ради Народних Комісарів УСРР у 1920-х рр., його 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 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<sup>1</sup>. Аналіз зазначених нормативно-правових актів, свідчить про те, що не вирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між органами державної влади. Частково це питання було вирішене з прийняттям Конституції УСРР 1919 р.

14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом була прийнята Конституція УСРР<sup>2</sup>. Відповідно до Конституцією 1919 р. УСРР проголошувалася «організацією диктатури працюючих і експлуатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками»<sup>3</sup>.

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. Найвищим органом державної влади був З'їзд, а в період між з'їздами відповідні повноваженням мав виконувати ВЦВКР, окрім установа меж державного кордону та питання про оголошення війни та встановлення миру. З'їзд і ВЦВКР визначали загальний порядок діяльності Робітничо-Селянського уряду, а також решти усіх органів державної влади. Виключному віданню ВЦВКР належало, зокрема, призначення і звільнення Голови Ради Народних Комісарів та народних комісарів, а також інші питання визначені ст. 11 Конституції УСРР 1919 р.

Рада Народних Комісарів була створена за зразком Ради Народних Комісарів РРФСР. РНК УСРР була відповідальною 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

<sup>1</sup> Гончаренко, В.Д., Рогожин, А.Й., Святоцький, О.Д. (2000). *Хрестоматія з історії держави і права України. У 2-х томах. Том 2. Лютий 1917–1996*. Київ: Видавничий Діям «Ін Юре», 112.

<sup>2</sup> *Центральний державний архів вищих органів влади і управління України*, ф.1, оп. 1, спр. 13, 45 арк.

<sup>3</sup> Шемшученко, Ю.С., Кресін, І.О. (2006). *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність*. Київ: Інститут держави і права імені М.В. Корецького НАН України, 55.

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»<sup>1</sup>. Відповідно до ст. 15 Конституції УСРР 1919 р. Рада Народних Комісарів складалася з голови і народних комісарів. 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»<sup>2</sup>.

Згідно з ст. 16 Конституції 1919 р. Рада Народних Комісарів мала 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 ВЦВК, а коли не має такого уповноваження, постанови РНК даються на затвердження ВЦВКР»<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>. За спеціальним рішенням ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР мала право видавати закони.

Рада Народних Комісарів УСРР складалася з народних комісаріатів на чолі з народними комісарами. У кожному з народних комісаріатів як керівне ядро формувалися колегії. Створювалися колегії або рішеннями народних комісаріатів, або декретами Ради Народних

<sup>1</sup> Шемшученко, Ю.С., Кресін, І.О. (2006). *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність*. Київ: Інститут держави і права імені М.В. Корецького НАН України, 57.

<sup>2</sup> Гошовський, В.С. (2012). *Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання*. Київ: «Хай-Тек Прес». 30.

<sup>3</sup> Шемшученко, Ю.С., Кресін, І.О. (2006). *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність*. Київ: Інститут держави і права імені М.В. Корецького НАН України, 57.

<sup>4</sup> Єрмолін, В.П. (2002). *Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики)*. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 111–112.

Комісарів, водночас у деяких випадках Рада Народних Комісарів робила це за пропозицією відповідного наркома. Конституцією УСРР 1919 р. діяльність колегії при народних комісаріатах не регламентувалася, тому вони продовжують функціонувати на основі Конституції РСФРР 1918 р.<sup>1</sup> Наприклад, згідно з Регламентом Колегії Народного комісаріату просвіти від 11 січня 1922 р., колегії зазначеного наркомату належали всі права, встановлені Конституцією РСФРР<sup>2</sup>. 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 Радою Народних Комісарів. На відміну від Конституції УСРР, у примітці до ст. 10 Конституції Білоруської СРР зазначалося, що колегії створювалися за принципом РСФРР<sup>3</sup>.

Згідно з Конституцією РСФРР 1918 р. колегія складалася з голови колегії (наркома) та членів колегії, які затверджувалися Радою Народних Комісарів УСРР. Кількісний і персональний склад колегії кожного наркомату був різним. Наприклад, колегія Наркомату юстиції у 1920 р. складалася з наркома, заступника наркома та 2 членів колегії<sup>4</sup>, до складу колегії Наркомату освіти входили нарком, його заступник і один член колегії<sup>5</sup>; до наркомату внутрішніх справ: народний комісар внутрішніх справ та 3 члени колегії<sup>6</sup>.

Про поступове запровадження принципу єдиноначальності в державне управління свідчить і той факт, що відповідно до Конституції РСФРР 1918 р. народний комісар мав право приймати одноособові рішення з усіх питань, які належали до компетенції народного комісаріату, доводячи їх до відома колегії. У свою чергу, у випадку незгоди колегії з тим чи іншим рішенням народного комісара, вона могла оскаржити його в Раду Народних Комісарів чи в Президію Всеросій-

<sup>1</sup> Калиновський, В.С., Дудченко, О.С. (2011). *Правові та організаційні засади діяльності колегій органів виконавчої влади України*. Київ, Ніжин: Видавець ПП Лисенко М.М., 50.

<sup>2</sup> *Центральний державний архів вищих органів влади і управління України*, ф. 166, оп. 2, спр. 764, 11 арк., 1.

<sup>3</sup> *История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг.* (1957). Москва: Госюриздат, 255.

<sup>4</sup> *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР.* (12–22 травня 1920), 10, 240.

<sup>5</sup> *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР.* (10. – 12–22 травня 1920), 10, 265.

<sup>6</sup> *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР.* (13–19 червня 1920), 15, 442.

ського Центрального Виконавчого Комітету. Право оскаржувати було закріплено і за кожним членом колегії, причому подача скарги не припиняла виконання рішення, прийнятого народним комісаром. Це правило було введено для того, щоб у випадку суперечки не припинявся процес виконання невідкладних рішень.

Діяльність колегій народних комісаріатів також регламентувалася положеннями про відповідні народні комісаріати, затвердженими Радою Народних Комісарів УСРР, які по-різному визначали статус і функції колегій. Наприклад, згідно з проектом Положення про організацію Народного комісаріату закордонних справ, затвердженого на засіданні колегії 5 липня 1919 р., очолювали наркомат нарком і колегія, які разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру<sup>1</sup>. Відповідно до Положення про Наркомат охорони здоров'я при зазначеному наркоматі утворювалася колегія, члени якої (відповідальні керівники відділів наркомату) затверджувалися урядом<sup>2</sup>.

Колегії вирішували питання розробки й організації структури народних комісаріатів, розподілу завдань між відділами, затвердження порядку роботи самої колегії, періодичність її засідань, призначали і звільняли посадових осіб, контролювали діяльність апаратів народних комісаріатів, затверджували плани їх роботи, заслуховували звіти посадових осіб та ін. Як правило, на основі колегіальності будувалася в той час і робота відділів народних комісаріатів, а також місцевих галузевих органів державного управління.

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

Відповідно до ст. 1 «Тимчасового положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію Радянської влади в Україні» від 22 грудня 1919 року Всеукраїнський революційний комітет проголошувався органом, що знаходився «на чолі політико-адміністративної влади в Україні». Згідно з 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

<sup>1</sup> *Центральний державний архів вищих органів влади і управління України*, ф. 2, оп. 1, спр. 279, 22 арк., 3–6.

<sup>2</sup> *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины*. (5 февраля 1919)., 5, 64.

обох республік, а саме: військові, ВРНГ, продовольства, праці, соціального захисту, шляхів сполучення, пошти і телеграфів, фінансів, скасовувалися і замінювалися декретами РСФРР<sup>1</sup>. На думку вітчизняного дослідника 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.<sup>2</sup>

7 лютого 1920 року була прийнята постанова «Про утворення Української Ради Трудової Армії», відповідно до якої всі органи влади на визначених територіях повинні були підпорядковуватись Українській Раді Трудової Армії.

Правові засади діяльності РНК УСРР визначалися також і постановами Всеукраїнського з'їзду Рад. Наприклад, згідно з ст. 11 постанови «усі декрети та загальнодержавні заходи, в тому числі всі законодавчі заходи по справах військових і всі заходи по справах закордонних, що мають зобов'язання для УСРР, обов'язково розглядаються та затверджуються Раднаркомом»<sup>3</sup>. Стаття 12 зазначеної постанови закріплювала за РНК право видавати законодавчі акти загальнодержавного значення. Крім того, набуває поширення практика видання спільних нормативно-правових актів, зокрема, спільних постанов ВУЦВК і РНК. Спільні постанови ВУЦВК і РНК приймалися, як правило, з тих питань, які потребували законодавчої регламентації. Але така практика була не тривалою, і поступово, компетенція РНК звужувалася.

По закінченню іноземної інтервенції та громадянської війни в радянській Україні стабілізувалася система радянських органів державної влади й управління. Із початком утворення Радянського Союзу розпочався новий етап становлення системи органів державного управління. Конституція СРСР 1924 р. закріпила поєднання колегіальності та єдиноначальності в системі радянського державного управління<sup>4</sup>. Розділ 6 Конституції СРСР 1924 р. Регламентував діяльність та структуру РНК СРСР. РНК СРСР утворювався Центральним Ви-

<sup>1</sup> *Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. (1920), 1, 7, 10.

<sup>2</sup> Вовк, Ю.Є. (2012). Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр.. Київ: *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 3, 16.

<sup>3</sup> *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України* (1921). 3, 92, 89.

<sup>4</sup> *История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг.* (1957). Москва: Госюриздат, 457–473.

конавчим Комітетом СРСР та визнавався виконавчим і розпорядчим органом Центрального Виконавчого Комітету СРСР.

Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 р., в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року відбулося реформування органів державної влади УСРР. Верховним органом влади УСРР залишався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УСРР був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (Далі – ВУЦВК), який був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Конституція УСРР 1929 року детально регламентувала порядок утворення та повноваження РНК УСРР. Рада Народних Комісарів, яка відповідно до статті 7 Конституції 1919 р. належала до центральних органів влади, згідно з статтею 38 Конституції 1929 р. визнавалась як «розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», який здійснював загальне управління УСРР. На думку радянського дослідника Б.М. Габрічидзе, таким чином, у ще більшій мірі, ніж раніше, в Конституції підкреслювався органічний зв'язок між вищими представницьким органом і урядом<sup>1</sup>.

РНК у межах наданих їй ВУЦВК повноважень мала право видавати законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території УСРР. РНК була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК та його Президією.

До складу РНК входили: Голова РНК, його заступники, народні комісари, а також уповноважені загальносоюзних наркоматів, що призначалися відповідно до законодавства СРСР, і мали право дорадчого або ухвального голосу, відповідно до постанови ВУЦВК. До складу РНК УСРР також мали право входити й інші особи, відповідно до постанови ВУЦВК.

Діяльність народних комісаріатів також регламентувалася Загальним положенням про народні комісаріати СРСР та Загальним положенням про народні комісаріати УСРР. Зокрема, згідно зі ст. 19 Загального положення про народні комісаріати СРСР, затвердженого III сесією ЦВК СРСР 1-го скликання 12 листопада 1923 р. народний

<sup>1</sup> Габричидзе, Б.Н. (1982). *Конституционный статус органов Советского государства*. Москва: Юридическая литература, 127.



комісаріат очолював народний комісар, який обирався і відкликався ЦВК СРСР. Народний комісар згідно з Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р. мав право одноособово приймати рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи до відома про них колегію. Крім того, відповідно до ст. 20 Загального положення про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р. народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії<sup>1</sup>.

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 12 жовтня 1924 р., яке в основному продублювало відповідне Положення СРСР<sup>2</sup>. Пізніше були затверджені положення про окремі наркомати СРСР й УСРР. У положенні говорилося, що очолює відповідний народний комісаріат народний комісар СРСР, при якому створюється колегія, але склад і правовий статус колегії в ньому не регламентувалися.

Таким чином, по-перше, зазначений період становлення органів державної влади характеризується пріоритетом загальносоюзних основ законодавства над республіканським, що, у свою чергу, підтверджував курс держави до централізації влади, створення тоталітарного державно-правового режиму; по-друге, вся повнота влади належала комуністичній партії та її керівництву; по-третє, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади.

---

<sup>1</sup> *История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг.* (1957). Москва: Госюриздат, 442–447.

<sup>2</sup> *СУ УССР* (1924). 3, 273.