

## РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.15(477)

### ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ В 1917 – ПОЧАТОК 1920-х рр.

### FORMATION OF THE SOVIET STATE REPRESENTATIVE BODIES IN UKRAINE BETWEEN 1917 AND THE BEGINNING OF THE 1920-S.

**Доценко В.О.,**

*доктор історичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії права та держави  
Університету державної фіскальної служби України*

**Костенко Н.С.,**

*магістрант  
Навчально-наукового інституту права  
Університету державної фіскальної служби України*

У статті на основі аналізу монографічної та періодичної літератури робиться спроба визначити особливості формування в Українській СРР особливої форми представницької радянської демократії в особі вертикалі Рад, а також проаналізувати конституційно-правове регулювання діяльності представницької парламентської вертикалі радянської України.

**Ключові слова:** парламентаризм, більшовики, влада Рад, представницька демократія.

В статье на основе анализа монографической и периодической литературы делается попытка определить особенности формирования в Украинской ССР особой формы представительской советской демократии в лице вертикали Советов, а также проанализировать конституционно-правовое регулирование деятельности представительской вертикали советской Украины.

**Ключевые слова:** парламентаризм, большевики, власть Советов, представительская демократия.

The author of the article makes an attempt to define the features of formation of particular form of representative democracy presented by Soviet chain of command in the Ukrainian SSR, as well as to analyse the constitutional and legal regulations of activity of representative parliamentary chain of command in the Soviet Ukraine.

**Key words:** parliamentary, Bolsheviks, power of Soviets, representative democracy.

**Актуальність теми** зумовлена тим, що Україна, здобувши чверть століття назад власну незалежність, розпочала будівництво нового державно-владного механізму, важливим елементом якого є незалежний інститут представницької демократії – Верховна Рада України. Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, в якій формується воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. Зважаючи на те, що явище парламентаризму в тій чи іншій формі притаманне кожній сучасній демократичній країні, вивчення його історії є надзвичайно актуальним для нашої країни в період її розбудови. Особливо це стосується історії радянсько-більшовицької моделі псевдо-представницької демократії.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Наукові проблеми щодо правового статусу та функціонування радянських представницьких органів УСРР розглядались у роботах С.В. Кульчицького, В.М. Єрмолаєва, В.Д. Гончаренка, Ю.С. Шемчушенка та інших правників та істориків. Однак питання функціону-

вання радянської моделі представницької демократії залишалось малодослідженим. Тому метою нашої статті є спроба визначити особливості формування в підрадянській Україні особливої форми представницької радянської демократії в особі вертикалі Рад, а також проаналізувати конституційно-правове регулювання діяльності представницької парламентської вертикалі підрадянської України в 1920-ті рр.

**Виклад основного матеріалу.** В підросійській Україні інститут парламентаризму став формуватися внаслідок першої російської буржуазної революції. У 1906 р. в Російській імперії була створена Державна Дума, яка мала законодавчі повноваження, хоча вони й були обмежені необхідністю їх схвалення царем. У складі цієї Думи були українські представники, політичною програмою яких було надання автономії Україні, створення системи місцевого самоврядування, гарантія навчання українською мовою у школах тощо [1, с. 205].

Під впливом подій 1917 р. на протигагу парламентським установам виникають так звані ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, які

мали стати, за ідеями більшовиків, основою держави «диктатури пролетаріату».

У грудні 1917 р. в Харкові було проголошено радянську УНР з її власними органами влади. В основі роботи більшовицьких владних органів лежало заперечення основних принципів парламентаризму і найголовніше поділу влади.

Установлення радянської влади на території України стало можливим лише після успішного наступу армії радянської Росії проти армії Денікіна взимку 1919–1920 рр. Більшовицькі війська діяли від імені створеного за межами України 11 грудня 1919 р. Всеукраїнського революційного комітету (Всеукрревком). Всеукрревком переїхав до Харкова, який (до 1934 р.) став столицею Радянської України. Діяльність Всеукрревкому виявилася недовгою. 19 лютого на його основі постали Президія ВУЦВК, очолювана Г.І. Петровським, і Рада народних комісарів УСРР на чолі з Х.Г. Раковським. Вони зайнялися розбудовою радянської вертикалі влади на периферії та підготовкою до скликання IV Всеукраїнського з'їзду Рад.

Формально органами державної влади в Україні, від часу її проголошення радянською республікою, ставали Ради депутатів різних рівнів. Увінчував представницьку вертикаль Всеукраїнський з'їзд Рад. Однак вся повнота влади належала комуністичній партії, яка здійснювала свою диктатуру, щоправда, під назвою «диктатури пролетаріату». Маріонетковий характер діяльності представницьких органів влади в Україні у відношенні до Раднаркому радянської Росії зумовлювався передовсім гегемонією представників більшовицької партії, які в своїй більшості були іноземцями і підпорядковувалися центральному партійному органу на основі жорсткої внутрішньопартійної дисципліни.

Створена в радянських республіках вертикаль влади Рад формально обмежувалась кордонами республік. Всі владні відносини між українським і російським владними центрами не передбачали підлеглості. Вертикалі влади були формально суверенними і незалежними у своєму статусі та прийнятті рішень. Однак з моменту свого проголошення радянська республіка в Україні була складовою частиною єдиного радянського комплексу на терені колишньої Російської імперії. Так, щойно утворена в Харкові радянська УНР проголосила себе «федеративною частиною російської Республіки», а другий радянський уряд в Україні – Тимчасовий робітничо-селянський – у січні 1919 р. висловився за об'єднання з РСФРР на основі «соціалістичної федерації». Всеукрревком 27 січня 1920 р. прийняв ухвалу про об'єднання зусиль УСРР і РСФРР у сфері державного управління найважливішими галузями народного господарства з єдиного центру – Москви. Це рішення було підтвержене постановою IV Всеукраїнського з'їзду Рад, якою декларувалась самостійність республіки і стверджувалось її членство в радянській федерації.

V Всеукраїнський з'їзд Рад після ратифікації союзного договору від 28 грудня 1920 р. вказав на необхідність «приступити негайно в згоді з Всеро-

сійським Центральним Виконавчим Комітетом до розвитку тих пунктів договору, які торкаються відношень поміж Українським та Російським ЦВК» [2, с. 93]. Згодом, 30 березня 1921 р. ВУЦВК видав ще одну постанову, в якій наголошувалося: «Отримувати розпорядження з РСФРР, не підтвержені органами центральної влади України, не є законними і становлять лише інформаційний матеріал» [3, с. 6]. Трохи пізніше, у вересні 1921 р. був розписаний спеціальною постановою порядок надання чинності на території України законодавчим актам радянських органів влади РСФРР (залежно від ступеня важливості – через Малий РНК або РНК УСРР). Хоча ці процедурні постанови ВУЦВК не узгоджувалися з проголошеним союзним договором рівноправністю сторін (абсурдною була б думка про можливість поширення дії українських законів і постанов на територію РСФРР), вони все-таки засвідчували, що Україна – це не Росія [4, с. 418].

Згідно з першою Конституцією СРСР вища влада переходила до Всесоюзного з'їзду Рад, а Всеросійський з'їзд Рад перетворювався на вищий орган влади Російської Федерації. До Всесоюзного Центрального Виконавчого Комітету передавались функції та відоме скорочення Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет (далі – ВЦВК), а останній переходив на становище підвідомчого республіканського органу.

ВЦВК ділився на дві палати. Одна – Рада Союзу – складалась з 371 депутата, які обирались Всеросійським з'їздом із представників республік пропорційно чисельності їх населення. До другої палати Ради Національностей входили 131 депутат, по п'ять від кожної союзної республіки або автономної республіки і по одному від кожної автономної області, які обирались виконавчим комітетом республіки або області. Рада Національностей відображала формальне визнання рівності не тільки держав, але і народів, що проживали в союзній державі, незалежно від кількості їх населення. Дві палати ділили на рівній основі права і функції ВЦВК, які суттєво не відрізнялись – ні теоретично, ні практично – від свого попередника ВЦВК РСФРР. Кожен законодавчий акт ВЦВК повинен був затверджуватись обома палатами, які голосували окремо одна від одної. Розходження думок між ними, якщо їх не можна було узгодити на спільному засіданні, повинні були передаватися на розгляд чергового або надзвичайного Всесоюзного з'їзду Рад [5, с. 318].

Бувший Російський Раднарком перетворювався на Раднарком СРСР, а в Російській Федерації, за аналогією з Україною, створювався власний республіканський уряд. Таким чином центральні органи влади Російської Федерації було перетворено на центральні установи нової союзної держави, з деяким збільшенням кількості їх співробітників, але відносно без зміни повноважень. Спостерігалась повна спадковість влади між Російською Федерацією та СРСР.

Конституція СРСР передбачала право прийняття Всеукраїнським з'їздом Рад декретів, постанов і розпоряджень, які мали діяти на території республіки [6, с. 43, 46]. Так, IX Всеукраїнський з'їзд Рад

1925 р. прийняв постанову «Про зміни Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» [7, ст. 302]. XI Всеукраїнський з'їзд Рад 1929 р. прийняв другу Конституцію УСРР. Загалом, як вважає В.Д. Гончаренко, невелика кількість прийнятих Всеукраїнськими з'їздами Рад нормативно-правових актів пояснюється тим, що республіканський з'їзд Рад виступав насамперед у ролі загально-директивного державного органу УСРР. Тому найчастіше Всеукраїнські з'їзди Рад приймали правові ненормативні акти, які називалися резолюціями або постановами [8, с. 75].

Стосовно правової природи таких актів республіканських з'їздів Рад у літературі існують різні твердження. Виходячи зі змісту прийнятих республіканськими з'їздами Рад резолюцій і постанов, їх вважають «з'їздовськими директивами», актами, що «мали характер директив і найвищу юридичну силу» [9, с. 174], які несли в собі «державно-владні накази й мали мобілізуючу, організаційну силу», «становили принципи-норми, які були юридичною основою подальшої законодавчої діяльності та інших видів правотворчості інших структурних одиниць державної влади». Ці акти містили положення, що визначали програму післяз'їздовської діяльності органів влади і управління УСРР, у тому числі й у галузі нормотворчості. У деяких документах Всеукраїнських з'їздів Рад поряд із положеннями констатуючо-директивного характеру містилися й окремі норми права. Це були так звані змішані правові акти Всеукраїнських з'їздів Рад. Таким чином, здійснюючи законодавчу функцію, Всеукраїнські з'їзди Рад фіксували результати своєї діяльності у вигляді різних за своїм характером актів, що поклалися в основу діяльності другого після нього республіканського органу – Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад [10, с. 76].

Згідно з положеннями нової Конституції СРСР Всеукраїнський з'їзд Рад 12 жовтня 1924 р. прийняв «Положення про Всеукраїнський Центральный Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів». В Положенні ВУЦВК названо «верховним органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад [11, ст. 276]. Згідно зі ст. 23 Положення про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. усі правові акти Всеукраїнського ЦВК підписували Голова та Секретар ВУЦВК. Прийняті сесіями ВУЦВК правові акти підлягали опублікуванню у Зібранні узаконень УСРР та інших офіційних джерелах, а також видавалися окремими збірками [12, с. 79].

У Конституції УСРР у редакції 1925 р. ВУЦВК визначався в період між двома Всеукраїнськими з'їздами Рад «найвищим органом влади УСРР» [13, ст. 302]. Свої законодавчі функції ВУЦВК здійснював у процесі сесійних засідань. Саме на сесіях (як чергових, так і надзвичайних) ВУЦВК згідно з п. «к» ст. 11 Положення про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р.: «к) затверджує проекти кодексів, а рівно ж усіх декретів та постанов, що визначають загальні

норми політичного та економічного життя Української Соціалістичної Радянської Республіки, або вносять корінні зміни в сучасну практику державних органів республіки» [14, ст. 276]. Стаття 6 Конституції УСРР у редакції 1925 р. закріплювала компетенцію ВУЦВК, щодо прийняття галузевих кодексів. У цій статті, зокрема, зазначалося, що до відання найвищих органів УСРР (перш за все ВУЦВК) належало: «ж) цивільне та кримінальне матеріальне і процесуальне законодавство; з) законодавство про землеврядування та землекористування, а також про користування надрами, лісами та водами на території УСРР; и) законодавство про народну освіту в УСРР; <...> к) законодавство в царині охорони народного здоров'я та соціального забезпечення» [15, с. 77].

У Конституції УСРР 1929 р., виходячи з практики діяльності Всеукраїнського ЦВК, зафіксовано у ст. 25 таке: «Всеукраїнський Центральный Виконавчий Комітет у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад є верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» [16, с. 76]. Як бачимо, у Конституції УСРР 1929 р. ВУЦВК прямо названо законодавчим органом влади республіки.

Статус вищого законодавчого, виконавчого та розпорядчого органу УСРР за Президією ВУЦВК закріплювала в ст. 32 Конституція УСРР 1929 р. [17, ст. 10]. Таким чином, визначаючи правовий статус Президії ВУЦВК, Конституції УСРР, Положення про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. на перше місце ставили законодавчі повноваження Президії ВУЦВК. Крім того, Конституція УСРР 1929 р. ще й деталізувала ці повноваження Президії ВУЦВК. Так, у ст. 34 Конституції зазначалося, що Президія ВУЦВК «видає декрети, постанови й розпорядження, розглядає й затверджує проекти декретів і постанов, що їх вносить Рада народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки». Необхідно звернути увагу на ту обставину, що у переліку правових актів, які мала право приймати Президія ВУЦВК, відсутня вказівка на такий акт, як резолюція. Це не випадково. Правом прийняття резолюцій наділялися Всеукраїнський з'їзд Рад і ВУЦВК, які займали найвищий ступінь у ієрархії центральних органів державної влади в УСРР. Про підпорядкованість Президії ВУЦВК Всеукраїнському ЦВК свідчить і зміст ст. 35 Конституції УСРР 1929 р., в якій зазначалося: «Ст. 35. Всі законодавчі акти та постанови, що в них визначаються загальні норми політичного, економічного та культурного життя Української Соціалістичної Радянської Республіки, а також, що вносять корінні зміни в сучасну практику державних органів Республіки, а рівно проекти кодексів законів, обов'язково належить подавати на розгляд та затвердження сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету». На сесіях Всеукраїнського ЦВК у 1920-ті рр. реально розглядалися і затверджувалися прийняті у міжсесійний період Президією ВУЦВК нормативні акти. До цього слід додати, що порядок подання прийнятих Президією ВУЦВК законодавчих актів на розгляд і затвердження сесії ВУЦВК

визначалися спочатку «Наказом про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», котрий був затверджений постановою ВУЦВК від 30 липня 1925 р. Новий «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету був затверджений постановою ВУЦВК від 6 лютого 1929 р. Так, ст. 41 Наказу від 30 липня 1925 р. регулювала порядок внесення проектів декретів і постанов, що їх ухвалила Президія ВУЦВК, на розгляд сесії ВУЦВК. Стаття 42 регулювала порядок подання на сесію ВУЦВК переліку прийнятих і опублікованих Президією ВУЦВК постанов, які підлягали затвердженню сесією ВУЦВК. Статтею 43 Наказу визначався порядок надання сесії ВУЦВК до відома переліку постанов, ухвалених у міжсесійний період Президією ВУЦВК. Аналогічні правила містилися у ст. ст. 47–49 Наказу від 6 лютого 1929 р. [18, с. 80].

**Висновки.** Тертя між українськими і російськими органами влади по радянській вертикалі, які виникали з факту декларованої незалежності УСРР, тривали аж до утворення єдиної держави. З утворенням СРСР українські законодавчі органи влади втрачали навіть формальну самостійність і вимушені були керуватися постановами з'їздів рад СРСР, директивами з'їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У. Такий правовий статус Всеукраїнського з'їзду Рад було зафіксовано в Конституції УСРР 1929 р. Проте на

початку 1930-х рр. компетенція з'їзду помітно звузилася. Непомірне зростання ролі й впливу центральних органів влади СРСР призвело до поступової втрати Україною елементів суверенності. Це позначилося і на статусі її центральних органів влади. Звузилася нормотворча діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад – ці функції перебрали на себе загальносоюзні органи. Зменшилася його роль у державному, господарському та соціально-культурному будівництві. Припинилася практика заслуховування звітів про діяльність союзу, уряду. З'їзди ставали декоративними форумами, які безоглядно схвалювали всі заходи партійного апарату, надавали державно-правової форми директивам ВКП(б).

Отже, у 1920-ті рр. спостерігалась насичена правотворча (а в її межах, власне, і законодавча) діяльність трьох центральних державних органів УСРР. При цьому необхідно зазначити, що повсякденна правотворча діяльність Президії ВУЦВК, яка знаходила своє втілення у великій кількості правових актів, перебувала під постійним контролем сесій ВУЦВК. У свою чергу, діяльність останнього контролювалась делегатами Всеукраїнських з'їздів Рад, більшість яких були представниками регіонів України і які добре орієнтувались у місцевих справах. Тому делегати могли належним чином оцінити правотворчу діяльність підлеглих Всеукраїнському з'їзду Рад державних органів республіки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Максимець Б.В. Історія становлення інституту парламентаризму / Б.В. Максимець // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – №3. – С. 202–208.
2. Резолюція 5-го Всеукраїнського з'їзду рад «Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР» // Збірник законів України. – 1921.
3. Постановление ВУЦВК от 30 марта // Сборник постановлений ВУЦВК 5 созыва. – Вып. 1. – Харьков, 1921.
4. Кульчицький С.В. Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі. Книга 1 / С.В. Кульчицький. – К.: Темпора., 2013. – 504 с.
5. Карр Э. История Советской России. Т.1-2. Большевицкая революция 1917–1923 / Э. Карр. – М.: Прогресс, 1990. – 768 с.
6. Съезды Советов в документах: сб. документов: в 7 т. – М.: Юрид. литература, 1964. – Т. 5. – 686 с.
7. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України офіц. видання Нар. комісаріату юстиції УСРР. – 1925. – № 47.
8. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.
9. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.) / Б.М. Бабій. – К.: Вид-во АН УРСР, 1961. – 381с.
10. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.
11. ЗУ УСРР. – 1924. – № 45.
12. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.
13. ЗУ УСРР. – 1925. – № 47.
14. ЗУ УСРР. – 1924. – № 45.
15. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.
16. Гончаренко В.Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 78. – С. 74–83.
17. ЗУ УСРР. – 1929. – № 14.
18. Гончаренко В. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики / В. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № (78). – С. 74–83.