



Оксана Дудченко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Ніжинського державного університету
імені Миколи Гоголя

УДК 342.9:6 34.07

Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр.

На сучасному етапі розбудови незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, важливого значення набуває ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування інститутів державної влади, з'ясування форм та методів, за допомогою яких держава здійснювала керівництво всіма сферами суспільного життя. Історичний розвиток форм діяльності органів державної влади в радянській Україні 1920-х рр. вимагає неупередженого незаполітизованого вивчення.

Загальнотеоретичні питання щодо визначення форм державного управління та їх класифікації розкриваються в працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. А. Городецької, Д. В. Журавльова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, В. Ф. Погорілка та інших вчених.

Історико-правові аспекти досліджуваного питання проаналізовано в працях В. Д. Гончаренка, Д. В. Журавльова, В. П. Єрмоліна, І. Б. Коліушко, В. С. Калиновського, Г. В. Лаврик, Н. Р. Нижник, В. М. Шаповала, В. А. Яцюка та інших сучасних вітчиз-

няних учених. Водночас дослідження форм діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-х рр. залишилося поза увагою дослідників.

Метою статті є дослідження форм діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр., які доцільно розглянути, виходячи із загального визначення форм державного управління.

Термін «форма» (від лат. forma – зовнішність, устрій) означає зовнішнє вираження, певний спосіб такого вираження [1, с. 449]. Відносно управління, то його формами також вважається зовнішнє вираження відповідної управлінської діяльності [2, с. 103]. Варто зазначити, що в юридичній науці відсутній загальноприйнятий термін для позначення зовнішнього вияву державного управління й, тому, поряд із терміном «форми державного управління» вживаються такі терміни, як «форма діяльності публічної адміністрації», «організаційно-правові форми управлінських дій», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», «форма адміністративної діяльності

окремого органу» тощо. Так, наприклад, у курсі адміністративного права за редакцією професора В. В. Галулька, форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 132].

Український вчений В. К. Колпаків під формою державного управління називає зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчорозпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [4, с. 212]. В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк під формою державного управління розуміють відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [5, с. 276]. У свою чергу М. К. Якимчук розглядає форму управлінської діяльності як зовнішньо виражену дію – волевиявлення посадової особи, здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [6, с. 230].

Також в юридичній літературі значна увага приділялась дослідженню форм управління центральних органів виконавчої влади та правоохоронних органів. Зокрема, Д. В. Журавльов під формами діяльності центральних органів виконавчої влади України розуміє більш або менш однорідні групи зовнішньо виражених дій, спрямованих на забезпечення виконання функцій щодо здійснення державної правової політики [7, с. 123]. На думку І. А. Городецької, форма адміністративної діяльності державної інспекції України з питань праці – це сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, що

мають зовнішнє вираження, які проводяться з метою здійснення державного нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства [8, с. 53]. Вітчизняна дослідниця О. Ю. Меліхова, дослідивши форми діяльності суб'єктів управлінського впливу у сфері юридичної науки, зазначає, що формами її управління можна вважати зовнішнє вираження змісту управлінської діяльності як сукупності конкретних організаційно-правових дій суб'єктів управління (державних та недержавних), спрямованих на формування та реалізацію управлінських цілей та функцій управління та є вираженням методів управління у сфері юридичної науки [2, с. 103].

Проаналізувавши наявні в адміністративно-правовій доктрині погляди щодо форми управління, варто зазначити, форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр. – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності (правової чи організаційної).

В юридичній науці немає загальноновизнаної класифікації форм управлінської діяльності. На думку С. Г. Стеценка, в загальному вигляді форми управлінської діяльності слід класифікувати за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми: правові та неправові (організаційні) [9, с. 167]. Цю точку зору розділяє і Д. В. Журавльов [10, с. 86].

На думку В. К. Колпакова за ступенем правової регламентації процесу виокремлюють такі форми державного управління: 1) видання нормативних актів управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість); 2) видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення реєстраційних, інших юридично значущих дій; 5) провадження організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних



операцій [4, с. 212–213]. Вітчизняний вчений В. О. Демиденко форми роботи уряду України поділяє на правові, організаційні й організаційно-правові форми. Зокрема, під правовою формою розуміє дослідник такі види дій, які передбачають правові наслідки, наприклад, видання нормативно-правових актів, застосування примусових заходів тощо. У свою чергу, правова форма може бути нормотворчою, установчою, контрольною та правозастосовною [11, с. 200].

Організаційні форми – це такі види дій, які не передбачають правових наслідків, наприклад, здійснення членами уряду робочих поїздок по країні; здійснення робочих та офіційних закордонних візитів тощо. В організаційній формі виокремлюють матеріально-технічну форму діяльності. До якої, вчений відносить, зокрема, діловодство, статистику, бухгалтерську звітність в органах державного управління тощо [11, с. 200]. Організаційно-правова форма діяльності уряду України – це такі види дій, які поєднують у собі ознаки як правових так і організаційних форм діяльності, зокрема, засідання Кабінету Міністрів України, засідання урядових комітетів Кабінету Міністрів України, засідання робочих комісій та робочих груп Кабінету Міністрів України тощо [11, с. 200].

Для аналізу форм діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр., варто застосувати загальноприйнятій в юридичній науці поділ форм державного управління на правові, які завжди спричиняють чітко виражені юридичні наслідки та неправові, тобто ті, що прямих юридичних наслідків не спричиняють.

На думку Д. В. Журавльова, «правові форми діяльності органів державної влади – це сукупність зовнішньо виражених юридично значущих дій, спрямованих на забезпечення законності правових приписів, їх відповідності змісту управлінської політики, а також сприяння досягненню цілей управлінського впливу» [10, с. 89].

Формування системи органів державної влади та управління розпочалося з проголошенням радянської влади на території України. 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 [12, с. 112].

Правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у наступних різновидах:

1) прийняття нормативно-правових актів: постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (наприклад, Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про затвердження Положення про Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 р.); постанови, декрети та положення Ради Народних Комісарів УСРР (наприклад, Постанова Ради Народних Комісарів від 07.05.1919 р. [13], Постанова Ради Народних Комісарів «Структура й штати Управління Справами Ради Народних Комісарів УСРР і Української Економічної Народи з постійними комісіями при них» від 20 червня 1925 р., декрет «О некоторых изменениях в составе устройства государственных учебных и высших учебных заведений УССР» [14]; накази та положення народного комісаріата зовнішніх справ, військових справ, радянської пропаганди, внутрішніх справ, освіти, землеробства, юстиції, продовольства і праці, фінансів, шляхів сполучень, охорони здоров'я (наприклад, накази (циркуляри) НКЗС УСРР «Про порядок в'їзду українських громадян, які мають паспорти РСФРР, на територію УСРР і РСФРР» (6 березня 1921 р.); «Про порядок видачі віз на в'їзд в УСРР» (12 грудня 1921 р., 26 грудня

1921 р.); «Про узгодження призначень закордонних представників» (05 жовтня 1922 р.) [15, с. 30]; рішення (постанови) колегій народних комісаріатів (в першій половині 1920-х рр.).

Відповідно до ст. 12 Адміністративного кодексу УСРР від 12 жовтня 1927 р. загальними адміністративними актами є: 1) інструкції й обіжники та 2) обов'язкові постанови.

2) прийняття індивідуальних актів;

В юридичній науці індивідуальні акти визначаються як адміністративні приписи персоніфікованого характеру, ухвалені у процесі владної діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення завдань адміністративно-правового регулювання [3, с. 135–136]. До таких актів можна віднести, наприклад, постанову колегії Народного Комісаріату Просвіти УСРР від 7 лютого 1919 р., відповідно до якої засідання Широкої колегії будуть проходити у понеділок, середу та п'ятницю з 10 до 12 годин, а засідання Вузької колегії – у вівторок і четвер о 10 годині ранку [16, арк. 17–18 зв.].

Нормотворча діяльність органів державного управління 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 ін. [17, с. 15]. У законодавчій базі того часу можна зустріти випадки, коли в назві одного нормативно-правового 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 р. Про-

ект Конституції УСРР був схвалений II з'їздом КП (б)У та затверджений III Всеукраїнським з'їздом рад 10 березня 1919 р. Остаточо проект Конституції УСРР був прийнятий 14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом [18, 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.

Конституція УСРР 1919 р. визначила правові засади створення та функціонування органів державного управління. Проте, де факто більшість норм Конституції УСРР 1919 р. були декларативними, політичними; органи державної влади фактично функціонували на основі актів КП(б)У. Згідно зі 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 ВЦВК» [19, с. 57]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або за власною ініціативою. Якщо Рада Народних Комісарів діяла за власною ініціативою, 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 законодавст-



вом» [20, с. 111–112]. Крім того, за спеціальним рішенням ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР мала право видавати закони.

Отже, правова форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр. де-юре була закріплена в нормативно-правових актах, а де-факто визначалася та контролювалася актами КП (б)У. Це дає підстави говорити про організаційно-правову форму діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр. А відтак, форми діяльності органів державного управління радянської України в зазначений період за ступенем закріплення в нормативно-правових актах можна поділити на правові та неправові; за волевиявленням суб'єкта видання – на організаційно-правові та організаційні. Проголошений більшовиками принцип демократичного централізму передбачав «поєднання єдиного керівництва з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу» [21], закріплював пріоритет дисципліни і централізму над демократичними засадами.

Як слушно зазначає Д. В. Журавльов, організаційні форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади, при цьому правом в даному випадку регламентується лише загальна процедура діяльності [10, с. 89]. Організаційні форми, як правило, або передують правовим, або настають за ними. Однак це не свідчить, про те, що організаційна форма не регламентується правом. Організаційні форми існують в межах компетенції того чи іншого органу, яка визначається нормативно-правовими актами. Організаційна діяльність не потребує прийняття окремих нормативно-правових актів, проте, результат такої діяльності може бути юридично закріпленим [7, с. 125]. На думку Г. В. Атаманчука, на відміну від правової форми, де має вираз одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції

державного органу, в організаційних формах більше представлені різні точки зору і підходи, можливі обговорення та дискусії, компроміси та узгодження [22, с. 110].

Сюди можна віднести проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій. Організаційні заходи спрямовані на забезпечення ефективної роботи органів державного управління. До таких заходів належать розробка планів роботи Ради Народних Комісарів УСРР та народних комісаріатів, підготовка, організація та проведення засідань колегій народних комісаріатів, нарад, що належало до їх компетенції, розробка різних планів, інструктажів, програм, рекомендацій та здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень.

Відповідно до ст. 316 Адміністративного кодексу УСРР від 12 жовтня 1927 р. «державні установи УСРР і державні підприємства республіканського значіння можуть скликати з'їзди, наради й конференції не інакше, як з дозволу керівника відповідного урядництва, погодженого наперед з Народним Комісаром Робітничо-Селянської Інспекції УСРР».

Для проведення з'їздів, нарад та конференцій організацій, що відбувалися при Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітеті, потрібна була згода Голови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету.

Згідно з арт. 2-м постанови РНК Союзу РСР. «Про порядок, дозволу на з'їзди й наради, що їх скликають державні установи Союзу РСР та державні підприємства загальносоюзного значіння, а також на всесоюзні з'їзди та наради, що їх скликають громадські організації» від 14 червня 1927 р. для проведення на території УСРР всесоюзних з'їздів, нарад та конференцій з ініціативи громадських організацій, потрібний був дозвіл народного комісара внутрішніх справ УСРР [23].

Адміністративний кодекс УСРР 1927 р. передбачав, що «з'їзди, наради й конференції, що їх скликають окру-

гові й районів державні установи в межах однієї округи, відбуваються з дозволу округових виконавчих комітетів на подання завідача відповідного відділу чи інспектури, погоджене із завідачем округового відділу робітничо-селянської інспекції».

Основним призначенням матеріально-технічних заходів є обслуговування самого процесу управління [5, с. 277]. Це підготовка матеріалів для видання нормативно-правових актів, провадження діловодства, складання довідок, звітів тощо.

Викладене вище дає підстави зробити висновок, що форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр. – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності. Відносно діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр. можна застосувати загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у наступних різновидах: при-

йняття нормативно-правових актів (постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, постанови, декрети та положення Ради Народних Комісарів УСРР, накази та положення народних комісаріатів, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів (в першій половині 1920-х рр.)); прийняття індивідуальних актів.

Організаційні заходи спрямовані на забезпечення ефективної роботи органів державного управління. До таких заходів належать розробка планів роботи Ради Народних Комісарів УСРР та народних комісаріатів, підготовка, організація та проведення засідань колегій народних комісаріатів, нарад тощо.

Слід зазначити, що правові і неправові форми управління УСРР в 1920-х рр. діставали свій вияв під час втілення односторонньої волі держави в рішеннях КП (б), тісно взаємодіяли, взаємодоповнювали один одного та контролювалися рішеннями КП (б).

Список використаних джерел

1. *Популярна* юридична енциклопедія / [кол. авт : В. К. Гіжевський, В. В. Голоченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
2. *Меліхова О. Ю.* Форми діяльності суб'єктів управлінського впливу у сфері юридичної науки в Україні: Адміністративно-правова характеристика / О. Ю. Меліхова // Вісник Запорізького національного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2010. – № 4. – С. 102–106.
3. *Галуцько В. В.* Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова]; за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон: Грін Д. С., 2015. – 272 с.
4. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колтаков. – 3-тє вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
5. *Адміністративне* право України. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : Т. 1: Загальна частина / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
6. *Якимчук М. К.* Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : [монографія] / М. К. Якимчук. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
7. *Журавльов Д. В.* Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : монограф. / Д. В. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.



8. *Городецька І. А.* Форми та методи адміністративної діяльності державної інспекції України з питань праці / І. А. Городецька // Соціальне право України : науковий збірник / Черніг. держ. технол. ун-т, Укр. асоц. фахівців труд. права. – Чернігів : Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. – № 1 (2). – 389 с.

9. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

10. *Журавльов Д. В.* Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. В. Журавльов // Публічне право. – № 1 (9) (2013). – С. 85–90.

11. *Демиденко В. О.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні (у схемах) : [посібник] / Демиденко В. О. – К. : КНТ, 2007. – 289 с.

12. *Хрестоматія* з історії держави і права України. – У 2-х томах. Том 2. Лютий 1917–1996. / За редакцією В. Д. Гончаренка. – К., 2000. – 726 с.

13. *Известия В.Ц.И.К. и И.К.С.Р.Д.* – 10 мая 1919 г. – № 38 (65).

14. *Известия В.Ц.И.К. и И.К.С.Р.Д.* – 18 мая 1919 г. – № 45.

15. *Купчик О. Р.* Організаційно-правові засади функціонування народного комісаріату закордонних справ УСРР (1919-1923 рр.) / О. Р. Купчик // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 30-34.

16. *ЦДАВО України.* – Ф. 166, оп. 1, спр. 31, 80 арк.

17. *Вовк Ю. Є.* Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр. / Ю. Є. Вовк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 15–18.

18. *ЦДАВО України.* – Ф. 1, оп. 1, спр. 13, 45 арк.

19. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність* : [збірник НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / упоряд. : І. О. Кресін; відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. – К., 2006. – 310 с.

20. *Єрмолін В. П.* Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. кан. юрид. наук: 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002. – 200 с.

21. *Конституція УСРР від 14 березня 1919 року* // Історія Української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, І. В. Томенко. – К., 1997. – С. 181.

22. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., 2000. – С. 110.

23. *Збірник Законів СРСР 1927 р., № 38, арт. 378.*

Дудченко О. С. Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр.

У статті з теоретико-правової точки зору проаналізовано поняття та види форм державного управління, досліджено форми діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х рр., їх характерні особливості та ознаки.

Ключові слова: державне управління, конституція, орган державної влади, організаційні форми, правові форми, уряд.

Дудченко О. С. Формы деятельности органов государственного управления советской Украины в 1920-х гг.

В статье с теоретико-правовой точки зрения проанализированы понятие и виды форм государственного управления, исследованы формы деятельности органов государственного управления УССР в 1920-х гг., их характерные особенности и признаки.

Ключевые слова: государственное управление, конституция, орган государственной власти, организационные формы, правовые формы, правительство.

Dudchenko O. The forms of Soviet Ukraine organs of government activity in 1920s.

In the article from a legal theoretical point of view the concepts and types of public administration forms are analysed, the forms of USSR organs of government activity in 1920s., their characteristics and features are studied.

Key words: public administration, constitution, public authority, organization forms, legal forms, government.