

*Дудченко О. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УСРР НА ПОЧАТКУ 1920-х рр.

Анотація. Стаття присвячена аналізу конституційно-правових засад створення та діяльності місцевих органів влади УСРР на початку 1920-х рр. Досліджено систему місцевих органів радянської влади відповідно до Конституції УСРР 1919 року. Доведено, що Конституція УСРР 1919 р. у частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою, декларативною і не вирішувала проблем, пов'язаних із формуванням місцевих рад.

Ключові слова: виборче право, виконавчий комітет, Конституція УСРР 1919 р., місцеві органи влади, рада.

Постановка проблеми. У сучасних умовах проведення децентралізації та реформування всієї системи місцевих органів влади важливого значення набуває вивчення вітчизняного досвіду створення місцевих органів влади на переломних віхах історії. Крім того, процес формування та функціонування радянських органів влади тривалий час досліджувався досить упереджено, через призму ідеологічних постулатів та рішень Комуністичної партії. У свою чергу, сучасні вчені-правники не проявляють істотного інтересу до проблем радянського державного будівництва. Отже, все вищезазначене й зумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти функціонування місцевих органів влади радянської України досліджено в працях В.Д. Гончаренка, Д.В. Журавльова, В.С. Калиновського, І.Б. Коліушко, В.В. Копейчикова, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілка, В.В. Стрільця, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, В.А. Яцюка та інших сучасних вітчизняних учених. Проте потребують детального аналізу особливості створення та функціонування місцевих органів влади відповідно до Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки (Далі – УСРР) 1919 р.

Метою статті є дослідження конституційно-правових засад створення та діяльності місцевих органів радянської влади на початку 1920-х рр. Завдання даного дослідження: проаналізувати систему місцевих органів влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р.; охарактеризувати особливості проведення виборів до місцевих рад УСРР на початку 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Конституція, прийнята 14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом (Далі – ВУЦВК), проголосила УСРР «організацією диктатури працюючих і експлуатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками» [1, с. 278–279]. В основу Конституції УСРР 1919 р. було взято Конституцію РСФРР 1918 р. [2, с. 18]. Свідченням цього є те, що на III з'їзді КП(б)У, який відбувся в Харкові 1 березня 1919 р., було прийнято рішення про необхідність «прийняти загалом і в цілому Конституцію Російської Соціалістичної Федератив-

ної Радянської Республіки, допускаючи її зміни залежно від місцевих умов» [3, с. 43]. Система та принципи діяльності органів державної влади загалом були подібними до системи та принципів функціонування органів державної влади РСФРР [4, с. 15; 5, с. 27].

Організації органів державної влади в Конституції УСРР 1919 р. було присвячено два розділи: «Організація центральної влади» та «Організація радянської влади на місцях». Конституції УСРР 1919 р. регламентувала механізм утворення місцевих органів влади, їх структуру та компетенцію. Зокрема, відповідно до ст. 18 Конституції УСРР 1919 р. органами радянської влади на місцях проголошувалися: а) Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (сільські і міські), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми); б) з'їзди рад (губернські, повітові і волосні), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [1, с. 279].

Стаття 5 Конституції УСРР 1919 р. передбачала, що «влада працюючих мас на території Української Соціалістичної Радянської Республіки здійснюється через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та інші органи влади по означенню Рад» [1, с. 279]. Отже, відповідно до зазначеної статті де-юре влада належала народові, тобто всьому населенню, яке було об'єднане в ради, але де-факто – сконцентрована в руках правлячої партії [6, с. 62]. Крім того, 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» [7, с. 184], закріплював пріоритет дисципліни і централізму над демократичними засадами.

Відразу після прийняття Конституції УСРР у квітні – травні 1919 р. відбувалося формування місцевих органів рад та їх виконкомів [8, с. 70]. Разом із тим паралельно з ними продовжували ще діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбідноти). Правові засади діяльності революційних комітетів на прикладі Полтавської губернії проаналізовано в дисертаційному дослідженні В.В. Стрільця «Революційні комітети Полтавської губернії (грудень 1919 – квітень 1920 рр.): історико-правове дослідження» [9]. Зокрема, автор зазначає, що загалом ревкоми як неконституційні тимчасові надзвичайні органи радянської влади виявився достатньо ефективним політичним інструментом радянської суспільно-політичної, економічної та культурно-просвітницької життя Полтавської губернії як адміністративної одиниці Української Соціалістичної Радянської Республіки [9, с. 171]. Створювалися та функціонували революційні комітети відповідно до «Положення про революційні комітети (ревкоми)», прийнятого 24 жовтня 1919 р. ВЦВК і Радою Оборони Радянської Росії, та «Тимчасового положення про органі-

зацію робітничо-селянської влади на місцях». Так, у «Тимчасовому положенні про організацію робітничо-селянської влади на місцях» зазначалося, що на звільнених територіях негайно мали організуватися невеликі мобільні військово-революційні комітети, а в селах – комітети бідноти [9, с. 167].

Отже, як слушно зазначають В.С. Калиновський та О.В. Кузьминець, така організація місцевих органів влади нерідко призводила до суперечок та конфліктів між цими паралельними органами (конституційними – радами та неконституційними – ревкомми) на місцях [10, с. 222].

Аналізуючи систему місцевих органів радянської влади, варто звернути увагу на закріплення виборчих прав у Конституції УСРР 1919 р. Конституція УСРР 1919 р., проголошуючи класовий підхід, відкидала принцип рівності громадян держави, закріплювала основи виборчого права та встановлювала коло осіб, які можуть обирати та бути обраними. Відповідно до ст. 19 Конституції УСРР 1919 р. «...реченець (тобто – строк, термін) і порядок виборів місцевих органів радянської влади, норма представництва і загальні постанови щодо внутрішньої організації цих органів, означених меж відання і влади між ними, як і розмежування останніх ними і органами Центральної радянської влади, встановлюється В.Ц.В.К.Р.» [1, с. 279]. Отже, відповідно до Конституції УСРР 1919 р. за Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад Української Соціалістичної Радянської Республіки, як центральним органом радянської влади, закріплювалося право визначення строків та процедури проведення виборів місцевих органів влади.

Згідно зі ст. 20 Конституції УСРР 1919 р. право обирати і бути обраним в Ради мають, незалежно від релігії, національності, місця проживання (осілості), статі, громадянства УСРР, яким на день виборів виповнилося 18 років, зокрема: «...а) всі, що здобувають засоби до життя продукційною і загальнокорисною працею, а також особи, заняті домашнім господарством, забезпечуючи першим можливість продукційної праці, себто різні робітники і служачі, заняті в промисловості, торговлі, сількмі господарстві та чинш., селяни й козаки рільники; б) солдати Червоної Армії і матроси Червоної Фльоти; в) громадяне, що не входять в категорії, переведені н.п. а) і б) за утратою працездатності, відповідно засвідченої» [1 с. 279]. Крім того, за місцевими радами, за окремою постановою органів центральної влади, закріплювалося право зменшувати віковий ценз. Іноземці (за Конституцією УСРР 1919 р. – «чужинці»), які належали до класу робітників та трудового селянства, також мали право користуватися виборчим правом [1, с. 279–280].

Разом із тим Конституція УСРР 1919 р. закріплювала політичний і трудовий ценз. Згідно зі ст. 21 зазначеного нормативно-правового акту позбавлялися активного та пасивного виборчого права особи, незважаючи на те, що вони й належали до однієї з вищеназваних категорій. Зокрема, це: «...а) особи, що користуються найманою працею з корисною метою; б) особи, які живуть на нетрудові прибутки, а саме прибутки з підприємства, з мастків і т.п.; в) приватні торговці, комерційні посередники; г) ченці і духовні настоятелі церков і релігійних культів; д) служачі й агенти колишньої поліції окремого корпусу жандармів і охоронних відділів, а також члени панувавшого в Росії дому; е) особи, визнані усталеним ладом божевільними, а рівно особи, що перебувають під опікою; ж) особи, засуджені за корисливі та ганебні вчинки на реченець, усталений законом, або судовим вироком» [1, с. 280].

Отже, права обирати і бути обраними позбавлялася широка верства населення країни, що свідчить про ігнорування загаль-

новизнаних принципів народовладдя. Серед причин такої побудови виборчої системи в науковій літературі називають саме класову політику, яку проводило радянське керівництво відразу після того, як прийшло до влади [11, с. 33].

Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 1 березня 1921 р. (Далі – Постанова... 1921 р.) закріпила зміцнення Рад як місцевих органів державної влади, регулювала відносини між центральними і місцевими органами влади [12, с. 178]. Зокрема, відповідно до Постанови... 1921 р. рішення місцевих з'їздів Рад могли скасовуватися в разі необхідності лише вищими з'їздами Рад, їхніми виконкомми та Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом та його Президією. Нормативні акти виконкомів та їх президій могли відмінитися вищестоящими з'їздами, виконкомми, їх президіями, Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом, його Президією та Радою Народних Комісарів УСРР. Особлива увага зверталася на призупинення втілення в життя розпоряджень окремих народних комісаріатів. Зокрема, цим самим обмежувалося право губвиконкомів щодо припинення реалізації розпоряджень окремих наркоматів [13, с. 174].

Важливе значення мало положення про те, що центральні відомства повинні були провадити всі справи через місцеві Ради та їхні відділи. Як зазначається в юридичній літературі, тим самим місцеві Ради й виконкоми визнавалися єдиними повноважними і повноправними органами державної влади на місцях [13, с. 174].

Після Постанови... 1921 р. було прийнято ряд нормативно-правових актів, які регламентували діяльність місцевих органів радянської влади. Це, зокрема: Інструкція Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про секції Рад Робітничих і Червоноармійських депутатів (Міськрад) від 30 березня 1921 р.; Інструкція Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про права і обов'язки члена Міськради» від 30 березня 1921 р.; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про регулярні перевибори Рад і про скликання в установлені строки з'їздів Рад» від 30 березня 1921 р.; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про скликання регулярних поширених нарад голов Сельрадселькомнезамів, волвиконкомів, вол комнезамів і повіт виконкомів» від 30 березня 1921 р.; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про дисциплінарні кари за порушення службової дисципліни» від 31 березня 1921 р. [14].

Відповідно до Постанови Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про регулярні перевибори Рад і про скликання в установлені строки з'їздів Рад» від 30 березня 1921 р. перевибори міських, сільських і селищних рад, а також перевибори президії сільських і селищних комітетів незаможних селян проводилися через кожні шість місяців. З'їзди Рад губерній і повітів скликаються не менше двох разів на рік [14, с. 147].

У березні 1922 р. Постановою ВУЦВК встановлювалося, що перевибори місцевих Рад і скликання місцевих з'їздів Рад провадяться один раз на рік [15, с. 209–210].

Постановою ВУЦВК «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 1 лютого 1922 р. закріплювалися правові засади адміністративно-територіальної реформи УСРР, а також усі центральні відомства та місцеві органи влади зобов'язувалися підготувати зміну адміністративного поділу за єдиним планом на основі наукових даних і господарсько-економічних вимог [16, с. 90].

Висновки. Таким чином, Конституція УСРР 1919 р. у частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою, декларативною і не вирішувала проблем, пов'язаних із формуванням місцевих рад. Це можна пояснити рядом причин. По-перше, задекларована більшовиками побудова держави здійснювалася з явним порушенням основ демократії, прав та свобод людини та громадянина. По-друге, паралельно із системою рад, передбачених Конституцією УСРР 1919 р., продовжували діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбіди), що нерідко призводило до суперечок та конфліктів між цими органами на місцях. По-третє, норми виборчого права до 1924 р. були несистематизованими, суперечливими, постійно уточнювалися Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, що призвело до значного звуження кола осіб, які користувалися виборчим правом. По-четверте, формування місцевих органів влади та становлення виборчого права були тісно пов'язані з політичними процесами, що відбувалися в державі, та контролювалися Комуністичною партією (більшовиків) України (КП(б)У).

Література:

- Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 14 марта 1919 года. – № 19. – С. 275–284.
- Гончаренко В.Д. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.) / В.Д. Гончаренко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 2(81). – С. 17–26.
- Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК : в 2 т. – Т. 1: 1918–1941 / гол. ред. кол. В.І. Юрчук. – К. : Політвидав України, 1976. – 1007 с.
- 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.
- Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР в першій половині 1920-х рр. / О.С. Дудченко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 26–30.
- Іванова Т.М. Організація та діяльність місцевих органів влади Української РСР / Т.М. Іванова // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 1(1). – С. 61–66.
- Корнієнко М. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування / М. Корнієнко. – Ужгород, 1997. – С. 184.
- Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / Н.Р. Нижник, В.С. Калиновський, В.І.Т. Імцуник та ін. ; за заг. ред. В.В. Рибак, А.В. Толстоухова, В.Г. Яцуби. – К. : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. – 409 с.
- Стрілець В.В. Революційні комітети Полтавської губернії (грудень 1919 – квітень 1920 рр.): історико-правове дослідження : дис... канд. юридичних наук : 12.00.01 / В.В. Стрілець. – Київ – 2014. – 197 с.
- Кузьминець О. В. Історія держави і права України / О. В. Кузьминець, В. С. Калиновський – 2-е вид. доповнене. – К. : Вид-во України, 2002 – 448 с.
- Павленко В.В. Формування виборчої системи в радянській Україні за Конституціями 1919, 1929, 1937 рр. / В.В. Павленко // Європейські перспективи. – 2015. – № 1. – С. 32–37.
- Хрестоматія з історії держави і права України. – Том 2. Лютий 1917 р. 1996 р. : У 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький ; за ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре. – 1997. – 800 с.
- Історія держави і права України. Частина 2 / А.Й. Рогожин, В.Д. Гончаренко, М.М. Страхов та ін. ; за ред. акад. Академії правових наук України А.Й. Рогожина. – Х. : Основа, 1996. – 480 с.
- Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 27 березня – 6 квітня 1921 р. – Ч. 5. – С. 138–166.
- Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.) / Б.М. Бабій. – К. : Видавництво Академії наук Української РСР, 1961. – 384 с.
- Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1–6 лютого 1922 р. – С. 86–100.

Дудченко О. С. Конституційно-правові основи створення та діяльності місцевих органів влади УСРР в началі 1920-х гг.

Анотація. Стаття присвячена аналізу конституційно-правових основ створення та діяльності місцевих органів влади УСРР в началі 1920-х гг. Исследована система місцевих органів советской власти согласно Конституции УСРР 1919 года. Доказано, что Конституция УСРР 1919 г. в части организации местной власти и избирательного права была несовершенной, декларативной, не решала проблем, связанных с формированием местных советов.

Ключевые слова: избирательное право, исполнительный комитет, Конституция УСРР 1919 г., местные органы власти, совет.

Dudchenko O. Constitutional and legal bases of creation and activity of local authorities of the USSR in the early 1920 s.

Summary. The constitutional and legal bases of creation and activities of local authorities of the USSR in the early 1920s are analyzed by the article. It studies the system of local organs of Soviet power under the Constitution of the Ukrainian SSR in 1919. It is proved that the Constitution of the USSR of 1919 in terms of organization of local government and electoral law was imperfect, declarative, and failed to address the problems associated with the formation of local councils.

Key words: voting, Executive Committee, Constitution of the USSR of 1919, Local Authorities, Council.