



С.М. Коник\*

## ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВІДПОВІДНО ДО КОНСТИТУЦІЇ УРСР 1929 РОКУ

Сучасні державотворчі процеси в Україні, що пов'язані із реалізацією конституційної реформи, на наш погляд, відображають, в першу чергу, визначення на конституційному рівні статусу Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, як вищих органів державної влади. Історична управлінська спадщина щодо визначення правового статусу парламенту та уряду багатогранна та актуальна по теперішній час. Тим більше, що за формальними ознаками радянська система була побудована на принципах широкого народного представництва, а вищий представницький орган мав законодавчу владу, який формував підзвітний та підконтрольний йому уряд.

Такий характер відповідає ознакам функціонування парламентської республіки. Проте можна критично та компетентно зауважити, що такий конституційний принцип діяльності радянських вищих органів державної влади був підмінений гегемонією більшовицької партії, яка в ті часи була основною організуючою та направляючою силою й останньою інстанцією щодо визначення державно-владних рішень.

Хоча варто зазначити, що в 20-х роках колишнього буремного та бурхливого століття в Радянській Україні не все віддавалося на відкуп більшовицьким вождям в державному управлінні та обмежене втручання вищих союзних органів державної влади на рішення українських органів державної влади. Це як раз і виписано в Конституції 1929 р. — другій конституції радянської України.

Освітленням питань функціонування радянської владної системи займалися вітчизняні дослідники: Л.М. Марценюк<sup>1</sup>, В.Т. Окіпнюк<sup>2</sup> та О.І. Олійник<sup>3</sup>. В своїх наукових розробках вони в основному досліджували діяльність як вищих так і місцевих органів державної влади, з'ясовуючи при цьому, наскільки сильним був управлінський вплив КП(б)У на державне управління. Вони не акцентували увагу на організаційно-правових аспектах визначення питань, що пов'язані із сферою компетенції та меж повноважень, закріплених на конституційному рівні в 1929 році, щодо вищих органів державної влади, а саме: Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (далі ВУЦВК), його Президія та Рада Народних Комісарів (далі РНК) Української соціалістичної радянської республіки (далі УСРР).

В радянську добу заслуговують на увагу дослідження: А.П. Таранова<sup>4</sup>, Д.Т. Яковенко<sup>5</sup>, В.О. Румянцева<sup>6</sup>, Н.С. Костинської<sup>7</sup>, В.Д. Гончаренко<sup>8</sup>. Безумовно, виходячи із об'єктивних умов, ці дослідники не мали можливості критично та неупереджено оцінити радянсько-партійну

© Коник С.М., 2005

\* доцент кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління, доцент

<sup>1</sup> Марценюк Л.М. Українська радянська державність в контексті реалізації більшовицької моделі централізованої держави. 1918-1929 рр. (історичні аспекти проблеми): Дис... к.і.н.: 07.00.01 / Криворізький держ. педагогічний ін-т. — К., 1998. — 217 с.

<sup>2</sup> Окіпнюк В.Т. Державне політичне управління УСРР (1922-1934 рр.): історико-юридичний аналіз: Дис... к.ю.н.: 12.00.01 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2001. — 259 с.

<sup>3</sup> Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917-1941 рр.): структура, функції, діяльність.: Дис... к.ю.н.: 12.00.01 / Університет внутрішніх справ. — Х., 2000. — 205 с.

<sup>4</sup> Таранов А.П. З історії конституції Української РСР 1929 року // Питання історії держави і права Української РСР. — Наукові записки АН Української РСР. Сектор держави і права. — Вид-во АН Української РСР. — К., 1953. — Т. 2. — С. 103-128.

<sup>5</sup> Яковенко Д.Т. Высшие органы государственной власти УССР в условиях строительства социализма (1917-1937 гг.) — К., 1975.

<sup>6</sup> Румянцев В.О. Всеукраинский центральный исполнительный комитет в 1917-1938 гг.: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01 / Харьковский юрид. ин-т им. Ф.Е. Дзержинского. — Х., 1986. — 24 с.

<sup>7</sup> Костинская Н.С. Становление и развитие государственного аппарата и делопроизводства в УССР (1917-1934 гг.): Автореф. дис... к.ист.н.: 07.00.02 / АН УССР. Ин-т истории. — К., 1988. — 16 с.

<sup>8</sup> Гончаренко В.Д. Всеукраинские Съезды Советов — верховный орган власти УССР (1917-1937 гг.). — К., 1990.



модель управління. Проте в цих працях ми вбачаємо теоретико-практичне значення для більш зрозумілого погляду на процеси визначення й розмежування владних відносин на найвищому республіканському рівні.

Що спонукало прийняття у 1929 р. нову конституцію України? В період з 1919 по 1929 р. було прийнято багато важливих законодавчих актів і положень, які стосувалися всіх галузей суспільного і державного життя і в першу чергу радянського будівництва. Ці акти відбили важливі зміни у житті Радянської України і вимагали свого закріплення в Основному Законі. По-перше, УСРР стала суб'єктом СРСР і в її складі була утворена Автономна Молдавська Радянська Соціалістична Республіка (далі АМРСР) відповідно до Постанови III сесії ВУЦВК 8-го скликання від 12 жовтня 1924 р. "Про створення Автономної Молдавської РСР"<sup>9</sup>. Відбулися зміни в адміністративно-територіальному поділі України і здійснився перехід на трірівневу систему управління.

По-друге, 10 вересня 1924 р. ВУЦВК та РНК УСРР затвердили "Положення про виборчі права громадян і про порядок виборів"<sup>10</sup>. Цим актом були скасовані всі видані раніше постанови та розпорядження з цього питання. Положення внесло ряд істотних змін у виборчі права громадян та порядок проведення виборів.

По-третє, протягом до 1929 року відбулися зміни в структурі, компетенції та взаємовідносинах вищих і місцевих органів державної влади і органів державного управління.

Одним з таких актів було "Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів"<sup>11</sup>, затверджене III сесією ВУЦВК 8-го скликання 12 жовтня 1924 р.

Другим важливим конституційним актом, прийнятим на цій сесії було "Положення про Раду Народних Комісарів УСРР"<sup>12</sup>, яке визначало, що РНК УСРР утворювався ВУЦВК і був його виконавчим та розпорядчим органом. Положення значно змінювало компетенцію РНК.

Виходячи із вищевикладених обставин з часу прийняття першої Конституції УСРР, до 1924-1925 рр., VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, заслухавши доповідь про Конституцію, доручив "Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітету, згідно з договором про створення Союзу РСР і Конституцією Союзу РСР, переглянути Конституцію УСРР і подати її на затвердження наступному IX з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів УСРР"<sup>13</sup>.

Президія ВУЦВК відповідно до вказаної постанови VIII Всеукраїнського з'їзду Рад доручила Наркомосту УСРР розробити проект змін, які необхідно внести в діючу Конституцію УСРР. Наркомост розробив проект змін Конституції і в кінці квітня 1925 р. направив його в Президію ВУЦВК.

26 квітня 1925 р. проект Конституції обговорювався в Комісії по розгляду законодавчих проектів при РНК УСРР і в Конституційній комісії при ВУЦВК. Комісії РНК і ВУЦВК прийняли постанову, що схвалювала в основному проект Конституції, і внесли в нього деякі зміни.

В травні 1925 р. в Харкові відбувся IX Всеукраїнський з'їзд Рад, який розглянув питання про зміну Конституції УСРР. В прийнятій з цього приводу постанові зазначалось: "Затверджена 10 березня 1919 р. III Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів і прийнята в остаточній редакції Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 р. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки протягом понад 6-річного строку своєї дії була тим основним законом, на підставі якого змінювалось і розвивалось державне будівництво робітничо-селянської влади на Україні"<sup>14</sup> Вказавши причини

<sup>9</sup> Збірник законень і розпоряджень Робочо-Селянського Уряду України. – 1924. – № 47. – Ст. 280.

<sup>10</sup> Збірник законень і розпоряджень Робочо-Селянського Уряду України. – 1924. – № 34. – Ст. 236.

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Збірник законень і розпоряджень Робочо-Селянського Уряду України. – 1924. – № 45. – Ст. 277.

<sup>13</sup> VIII Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт. – Х., 1924. – С. 136.

<sup>14</sup> Постанови і резолюції IX Всеукраїнського з'їзду Рад. – Х., 1925. – С. 409.



та історичні передумови, що викликали необхідність зміни Конституції, IX Всеукраїнський з'їзд Рад доручив ВУЦВК підготувати до наступного Всеукраїнського з'їзду Рад перероблений текст Конституції УСРР.

До прийняття ж нової Конституції IX Всеукраїнський з'їзд Рад постановив внести необхідні зміни в діючу Конституцію УСРР. Всього було змінено чотирнадцять статей (4, 6-18) Конституції УСРР 1919 р.<sup>15</sup>

13 квітня 1927 р. X Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв резолюцію про зміни в Конституції УСРР, в якій говорилось: "Заслухавши доповідь про зміни в Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки і беручи до уваги, що в зв'язку:

а) з змінами, внесеними в Конституцію УСРР IX Всеукраїнським з'їздом Рад;

б) з змінами, які відбулися в структурі центральних і місцевих органів влади після переходу на трирівневу систему управління і реорганізації деяких центральних відомств;

в) із змінами, які необхідно внести в Конституцію УСРР на основі постанови X Всеукраїнського з'їзду Рад по доповіді про роботу Рад...X Всеукраїнський з'їзд Рад постановив:

Доручити черговій сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету затвердити нову Конституцію УСРР і представити її на остаточне затвердження XI Всеукраїнському з'їзду Рад"<sup>16</sup>.

Виконуючи постанову X Всеукраїнського з'їзду Рад, Конституційна комісія при ВУЦВК 14 травня 1927 р. ухвалила: "Для попереднього розроблення Конституції УРСР утворити підкомісію в такому складі: голови підкомісії і членів: від ВУЦВК, ЦК КП(б)У, РНК і НКО"<sup>17</sup>.

Вказана підкомісія закінчила в березні 1929 р. свою роботу по виробленню нового проекту Конституції Української РСР. 23 березня 1929 р. на розширеному засіданні Конституційної комісії при ВУЦВК проект Конституції Української РСР, розроблений підкомісією, був підданий детальному і всебічному обговоренню.

На ранковому засіданні 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнський з'їзд Рад затвердив Конституцію Української РСР<sup>18</sup>.

Який все ж таки новий формат відображала ця конституція? Відповідно з новими конституційними нормами верховним органом влади УРСР залишався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, який заслуховував та затверджував звіти про діяльність Робітничо-селянського уряду й вказував загальний напрямок роботі Уряду УРСР в сфері політики й народного господарства.

До виключного його відання належало:

1. затвердження, зміна та доповнення Конституції республіки й остаточне затвердження Конституції АМРСР та змін і доповнень до неї;
2. зміна кордонів республіки та встановлення кордонів АМРСР;
3. вибори ВУЦВК, делегатів на Всесоюзний з'їзд рад та представників держави до Ради національностей СРСР.

Чергові всеукраїнські з'їзди рад скликав ВУЦВК, як правило, один раз на два роки. Надзвичайні з'їзди Рад він скликав як за власною ініціативою, так і на вимогу рад і з'їздів рад місцевостей, в яких проживало не менш однієї третини всього населення держави, що мали виборчі права.

Всеукраїнський з'їзд рад складався з делегатів, обраних Всемолдавським з'їздом рад, районними з'їздами рад та міськими радами, виділеними як окремі адміністративно-територіальні

<sup>15</sup> Збірник узаконень і розпоряджень Робочо-Селянського Уряду України. – 1925. – № 47. – ст. 302.

<sup>16</sup> X Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт. Бюлетень № 14. – Х., 1927. – С. 44.

<sup>17</sup> Таранов А.П. З історії конституції Української РСР 1929 року // Питання історії держави і права Української РСР. – Наукові записки АН Української РСР. Сектор держави і права. – Вид-во АН Української РСР. – К., 1953. – Т. 2. – С. 125.

<sup>18</sup> Збірник узаконень і розпоряджень Робочо-Селянського Уряду України. – 1929. – № 14. – ст. 102.



одиниці, з розрахунку: від міських і селищних рад — один делегат на кожні 10000 виборців, а від сільських — один делегат на кожні 50000 населення. Райони, що мали кількість населення меншу від зазначених норм, надсилали по одному делегату.

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет у періоди поміж Всеукраїнськими з'їздами рад був верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УРСР, який, в свою чергу, був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад.

Його робота відбувалася сесіями черговими та надзвичайними. Чергові сесії ВУЦВК відбувалися не менш як три рази на рік. Надзвичайні сесії скликала Президія ВУЦВК з власної ініціативи, на подання РНК УРСР або на вимогу не менш однієї третини членів ВУЦВК.

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет обирав голову, секретаря й членів Президії ВУЦВК, а також утворював РНК у складі голови, заступників голови, народних комісарів і інших її членів.

До відання ВУЦВК входило:

1. загальне керівництво у всіх галузях державного, господарського й культурного будівництва;
2. затвердження державного бюджету;
3. встановлення плану всього народного господарства й окремих його галузей на території УРСР, відповідно до передбачених норм Союзної Конституції Союз і загального плану розвитку союзного народного господарства;
4. встановлення, відповідно до союзної Конституції та законодавства, державних і місцевих податків, зборів та неподаткових прибутків;
5. укладення в порядку, встановленому союзною Конституцією, зовнішніх та внутрішніх позик УРСР;
6. розгляд та участь в укладенні, в порядку, встановленому Конституцією та законодавства СРСР, концесійних договорів;
7. затвердження законодавчих актів Президії ВУЦВК, ухвалених у період поміж сесіями, проектів кодексів, а також всіх законодавчих актів, що визначали загальні норми політичного, економічного та культурного життя держави або вносилися корінні зміни в практичну роботу державних органів;
8. розв'язування питань про регулювання кордонів АМРСР, подаючи свої постанови на подальше затвердження Всеукраїнського з'їзду рад;
9. розгляд питань про часткові зміни Конституції УРСР та про зміну Конституції АМРСР з подальшим поданням на остаточне затвердження Всеукраїнського з'їзду;
10. внесення в порядку законодавчої ініціативи до союзних органів влади питання про зміну Конституції СРСР;
11. участь, у межах, встановлених союзним законодавством, в організації збройних сил, а також у керівництві справами транспорту та зв'язку;
12. розв'язання інших питань Президії або Сесії ВУЦВК, в межах їх компетенції, на свій розгляд.

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет мав право зупиняти, скасовувати та змінювати постанови Президії ВУЦВК, РНК УРСР, а також постанови Всемолдавського з'їзду рад, Всемолдавського центрального виконавчого комітету (далі ЦВК), районних з'їздів рад, районних виконавчих комітетів та міських рад, виділених як окремі адміністративно-господарські одиниці.

Президія ВУЦВК була в періоди між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом влади УРСР, яка наділялася правами зупиняти й скасовувати постанови РНК і окремих народних комісаріатів УРСР, Всемолдавського ЦВК, районних виконавчих комітетів і міських рад, виділених як окремі адміністративно-господарські одиниці.



На виконання таких прав вона видавала декрети, постанови й розпорядження, розглядала й затверджувала проекти декретів і постанов, що їх вносив РНК УРСР. Усі законодавчі акти та постанови, в яких визначалися загальні норми політичного, економічного та культурного життя республіки, а також, які вносили корінні зміни в практичну організацію робіт державних органів влади, а рівно як і проекти кодексів законів, обов'язково належали подаватися на розгляд та затвердження Сесії ВУЦВК.

Президія ВУЦВК здійснювала право законодавчої ініціативи у вищих союзних органах та опротестовувала у відповідних випадках:

- перед Сесією ЦВК СРСР рішення Президії ЦВК СРСР, згідно із положенням про ЦВК СРСР;
- перед союзною Президією ЦВК постанови РНК СРСР, згідно з союзної конституції;
- припиняла в належних випадках на території УРСР чинність постанов народних комісаріатів та центральних органів СРСР, які мали права народних комісаріатів, відповідно до Конституції СРСР.

Таким чином, Президію Всеукраїнського центрального виконавчого комітету можна віднести до органу верховного управління в УРСР.

Рада народних комісарів УРСР, як розпорядчий та виконавчий орган ВУЦВК, здійснював загальне управління республікою, в межах наданих їй прав ВУЦВК, видавала законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території республіки, яка в свою чергу, була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та його Президією.

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

Безпосереднє керівництво окремими галузями державного управління УРСР здійснювали народні комісаріати: Вищу Раду народного господарства (в статусі народного комісаріату), земельних справ, фінансів, постачання, праці, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, юстиції, робітничо-селянської інспекції, які були підзвітні і підконтрольні ВУЦВК та РНК республіки та виконували директиви відповідних об'єднаних союзних народних комісаріатів.

Для завідування окремими галузями народного господарства за постановою ВУЦВК утворювалися спеціальні відомства з правами народних комісаріатів.

При народних комісарах були засновані колегії у складі: заступників народного комісара і членів, кількість яких визначалися окремими постановами РНК республіки.

Розпорядження народних комісаріатів УРСР, в межах їхньої компетенції, були обов'язкові до виконання всіма органами влади і громадянами. Їх розпорядження мали право припиняти та скасовувати лише РНК і ВУЦВК УРСР, а не як досі прийнято було вважати, що союзні органи влади мали виключне верховенство у прийнятті чи скасування будь-якого республіканського рішення.

На завершення варто зазначити, що радянська модель, яка сформувалася на кінець 1920-х років заклала фундамент взаємовідносин та відповідальності між представницькою та виконавчою владою. Класичні, для парламентських країн, стосунки підзвітності, підконтрольності та відповідальності виконавчої влади, наводять на припущення, що принципи формування, організації та становлення саме виконавчої влади в умовах верховенства вищого представницького органу мають право на дослідження, узагальнення, систематизацію та аналіз із виділенням практичного раціоналізму.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
(протокол № 10 від 16 березня 2005 року)*