МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДУДЧЕНКО ОКСАНА СЕРГІЇВНА

УДК 321(091); 34(091); 342.5

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ В 1920–1930-х РОКАХ

12.00.01 «Теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень»
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____**О.С. Дудченко**

Науковий консультант **Лаврик Галина Володимирівна,**
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2021.

Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, присвяченою дослідженню конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. На основі теоретичних розробок вчених у галузі історії держави і права, архівних матеріалів та нормативно-правових та партійних актів 1920–1930-х роках здійснено комплексний аналіз конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. Обґрунтовано хронологічні рамки дослідження, що охоплюють період 1920 р. – першої половини 1930-х років. Вибір хронологічного періоду обумовлений переломними подіями у конституційно-правовому регулюванні створення й функціонування органів державної влади та управління. За вихідний рубіж дослідження обрано прийняття першої Конституції радянської України в 1919 році. Верхня межа роботи окреслена першою половиною 1930-х років, що обумовлено посиленням тоталітарного режиму й централізації держави та прийняттям Конституції УРСР 1937 року, що закріпила систему органів державної влади та управління радянської України і проголосила єдиним законодавчим органом державної влади Верховну Раду УРСР. Тобто досліджуваний період охоплює цілісний процес створення й функціонування органів державної влади та управління

радянської України відповідно до Конституції УСРР 1919 року, Конституції УСР1919 року в редакції 1925 року та Конституції УСРР 1929 року. Територіальні межі дисертаційного дослідження окреслені адміністративними кордонами радянської України в досліджуваний період.

Проаналізовано теоретичні засади дослідження створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років, його джерельну базу. Проаналізовано історіографічний доробок учених та зазначено, що дослідження створення і функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х рр. триває століття поспіль завдяки зусиллям представників різних історіографічних генерацій. У період з 1920-х рр. до сьогодення простежується послідовна зміна радянської, сучасної української та зарубіжної історіографічних генерацій, окреслюються контури трьох умовних етапів першої з них, радянської: І етап (початок 1920-х років – початок 1930-х років) – праці сучасників зазначеного періоду; ІІ етап (початок 1930-х років – середина 1950-х років) – праці з дедалі відчутнішим посиленням тоталітарного режиму й культу особи Й. Сталіна та його оточення; ІІІ етап (середина 1950-х років–1980-ті роки) – праці дослідників, що характеризується відображенням послаблення ідеологічного тиску та зацікавленістю державно-правовими проблемами. Включення побудови та функціонального призначення трирівневої системи вищих законодавчих органів, а саме: Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад, що обирався Всеукраїнським з'їздом рад, та Президії Всеукраїнського ЦВК, що обиралася ВУЦВК'ом, інших органів державної влади й управління, до предметного поля науково-історичної діяльності цієї та наступних історіографічних генерацій своїм наслідком має появу оцінок і своєрідних орієнтирів осягнення історії органів державної влади та управління радянської доби в

контексті наукової підтримки утвердження державного суверенітету і незалежності України.

Джерельна база дослідження класифікована згідно із загальноприйнятим принципом розподілу за походженням. Основу джерельної бази дослідження становлять Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р., Конституція УСРР у редакції 1925 р. та Конституція УСРР 1929 р. У дисертації використано як опубліковані документи, так і неопубліковані матеріали з фондів архівів України, передусім Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (м. Київ), Центрального державного архіву громадських організацій України (м. Київ), Державного архіву Черкаської області (м. Черкаси) та Відділу забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин (м. Ніжин, Чернігівська область). Використання зазначених документів дозволило об'єктивно проаналізувати конституційно-правові засади створення і функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр., охарактеризувати особливості становлення і розвиток законодавчих органів державної влади та управління УСРР за Конституцією УСРР 1919 р., виокремити стадії законотворчості вищих органів державної влади та управління радянської України, дослідити організаційну структуру, форми і методи функціонування органів державної влади та управління УСРР. Велика кількість матеріалів з історії створення та функціонування органів державної влади та управління радянської України вводиться в науковий обіг уперше.

Проаналізовано сучасні наукові підходи щодо змісту понять «механізм держави» та «орган держави». На основі ґрунтовного аналізу зазначених підходів, зазначається, що переважною більшістю вчених наводиться різниця між механізмом держави та її апаратом, причому перше поняття визначається ширше за обсягом ніж друге. Автор розділяє погляди вчених щодо організаційної концепції тлумачення поняття

«механізм держави», а орган поняття органу держави потрібно сприймати ширше, ніж поняття органу державної влади.

В дисертації розглянуто співвідношення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України. Проаналізовано використання термінів «орган», «орган влади», «органи радянської влади» в Конституції УСРР 1919 року щодо характеристики органів державної влади та управління. Аналіз положень Конституції УСРР 1929 року, свідчить про паралельне використання термінів «орган державної влади», «орган радянської влади» та «орган влади». Обґрунтовано, що в Конституції УРСР 1937 р. вживаються поняття «орган державної влади», «орган державного управління». Констатовано, що подібне використання термінології в «радянських» конституціях України 1919 р., 1929 р. та 1937 р. пояснюється тим, що по-перше, характерною особливістю органів державної влади УСРР було, те, що, не був чітко затверджений принцип розподілу влади; декларуванням рад; по-друге, вся повнота влади належала номенклатурі КП(б)У та її керівництву.

Виокремлено основні етапи створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України: І етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1919 р.; ІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Закону про внесення змін до Конституції УСРР 1919 р. від 1925 р.; ІІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1929 р.; ІV етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УРСР відповідно до Конституції УРСР 1937 р. Отже, в основу періодизації було покладено прийняття та затвердження конституцій або закону про внесення змін до конституції, як це було у 1925 році.

Аналіз архівних матеріалів дозволив автору охарактеризувати конституційно-правові засади створення та функціонування окремих народних комісаріатів УСРР та уповноважених народних комісаріатів РСФСРР в УСРР. Народні комісаріати УСРР як центральні органи державного управління створювалися за зразком органів державної влади РСФРР.

В дисертації обґрунтовано, що Конституція УСРР 1919 року в частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою, декларативною, і не вирішувала проблем, пов'язаних з формуванням місцевих рад.

При розкритті третього розділу, автор наголошує, що змінами до Конституції УСРР в 1925 році було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року.

У дисертації проаналізовані конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки. Зазначено, що Конституція АМСРР 1925 року закріпила систему, повноваження та структуру органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки: Молдавський з'їзд рад, Молдавський центральний виконавчий комітет, Рада народних комісарів АМСРР та систему місцевих рад.

Досліджено законотворчу діяльність вищих органів державної влади та управління УСРР в 1920-х – першої половини 1930-х років та її етапи. На основі нормативно-правових актів та архівних матеріалів охарактеризовано особливості законотворчого процесу органів державної влади та управління УСРР. Зазначено, що законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР в 1920-х – першій половині 1930-хроків умовно складається з послідовно визначених стадій, як-то 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та

затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту. Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також суттєвий вплив марксистко-ленінської ідеології та контроль КП(б)У.

Наголошено, що важливу роль у законотворчому процесі відігравав Народний комісаріат юстиції УСРР, оскільки з самого початку створення, в його структурі існували відділи законодавчих пропозицій і кодифікації та публікації законів. Саме відділ публікації НКЮ УСРР здійснював великий об'єм робіт з підготовки до публікації та самої публікації законотворчих актів УСРР.

На основі аналізу наукових підходів до розуміння форми діяльності органів державного управління, встановлено, що форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х роках – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності та застосовано загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Встановлено, що правова форма діяльності органів державного управління знаходила прояв у наступних різновидах: прийняття 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 років)); прийняття індивідуальних актів.

Наголошено, що правові та неправові форми управління УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років діставали свій вияв під час втілення односторонньої волі держави в рішеннях КП(б)У, тісно взаємодіяли, взаємодоповнювали один одного та контролювалися рішеннями КП(б)У.

Предметом окремої уваги в дисертації стали методами діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках,

під якими розуміються різноманітні способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснювався вплив органів державної влади та управління на керовані об’єкти. Серед методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках виокремлено заохочення, переконання та примус.

Обґрунтовано, що у досліджуваний період в радянській Україні активно формувалася революційна та соціалістична правосвідомість, що знайшло своє відображення у нормативно-правових актах. Це в свою чергу визначало основні напрями, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР.

Результати дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані в правотворчій, правозастосовній, науково-дослідній діяльності та освітньому процесі.

Ключові слова: Всеукраїнський з’їзд рад, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Рада народних комісарів УСРР, орган державної влади, механізм держави, законотворчість, народний комісаріат, колегія народного комісаріату, постанова, розпорядження.

SUMMARY

Dudchenko O.S. Constitutional and legal bases of creation and activity of bodies of state power and administration of Soviet Ukraine in 1920-1930s. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscripts.

The thesis for Doctor of Legal Sciences on a Specialty 12.00.01 – Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Doctrines. – National Academy of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, 2021.

The thesis is the independent completed scientific work devoted to the research of constitutional and legal bases of creation and activity of state authorities and administration of Soviet Ukraine in 1920-1930 years. Based on theoretical developments of scientists in the sphere of history of state and law, archival materials and normative-legal and party acts of the 1920s and 1930s, a comprehensive analysis of the constitutional and legal foundations of the establishment and operation of state authorities and administration of Soviet Ukraine in the 1920s and 1930s was carried out. Chronological scope of the research was grounded, covering the period 1920 to the first half of the 1930s. The choice of the chronological period is due to turning points in the constitutional and legal regulation of the establishment and functioning of public authorities and administration. The adoption of the first Constitution of Soviet Ukraine in 1919 was chosen as the starting point of the study. The upper limit of the work was outlined in the first half of the 1930s, due to the strengthening of the totalitarian regime and centralization of the state and the adoption of the Constitution of the USSR in 1937, which consolidated the system of state power and administration of Soviet Ukraine. That is, the period under study covers the integral process of creation and functioning of state authorities and administration of Soviet Ukraine in accordance with the Constitution of the USSR in 1919, the Constitution of the USSR in 1919 as amended in 1925 and the Constitution of the USSR in 1929. The territorial boundaries of the

dissertation research are delineated by the administrative borders of Soviet Ukraine in the period under research.

Theoretical bases of research of creation and functioning of bodies of the state power and management of the Soviet Ukraine in 1920 – first half of 1930, its source base were analyzed. The historiographical work of scholars is analyzed and it is noted that the research of the creation and functioning of state authorities and administration of Soviet Ukraine in the 1920s – first half of the 1930s lasts for centuries due to the efforts of representatives of different historiographical generations. In the period from the 1920s to the present, a consistent change of Soviet, modern Ukrainian and foreign historiographical generations can be traced, the contours of three conditional stages of the first of them, the Soviet one, are outlined: Stage I (early 1920s – mid 1930s) – works of contemporaries of the specified period; Stage II (second half of the 1930s – early 1950s) – works with an increasingly significant strengthening of the totalitarian regime and the cult of personality of J. Stalin and his entourage; Stage III (mid-1950s – 1980s) – the work of researchers, characterized by a reflection of the easing of ideological pressure and interest in state and legal issues. Inclusion of the construction and functional purpose of a three-tier system of supreme legislative bodies, namely: the All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers ', Peasants' and Red Army Deputies, the All-Ukrainian Central Executive Committee elected by the All-Ukrainian Congress of Soviets, and the Presidium of the All-Ukrainian Central Election Commission, other bodies of state power and administration, to the subject field of scientific and historical activity of this and subsequent historiographical generations results in the emergence of assessments and specific guidelines for understanding the history of public authorities and management of the Soviet era in the context of scientific support for Ukraine's sovereignty and independence.

The source base of the re3search is classified according to the generally accepted principle of distribution by origin. The source base of the research is the Constitution of the Ukrainian Socialist Soviet Republic of 1919, the

Constitution of the USSR in 1925 and the Constitution of the USSR in 1929. The thesis uses both published documents and unpublished materials from the archives of Ukraine, especially the Central State Archive of higher authorities and Department of Ukraine (Kyiv), the Central State Archive of Public Organizations of Ukraine (Kyiv), the State Archives of Cherkasy Region (Cherkasy) and the Department for Ensuring the Preservation of Documents of the State Archives of Chernihiv Region in Nizhyn, Nizhyn, Chernihiv Region). The use of these documents allowed to objectively analyze the constitutional and legal basis for the establishment and functioning of state authorities and administration of Soviet Ukraine in 1920-1930, to characterize the formation and development of legislative bodies of government and administration of the USSR under the Constitution of 1919, to single out the stages of law-making of the highest bodies of state power and administration of Soviet Ukraine, to investigate the organizational structure, forms and methods of functioning of bodies of state power and administration of the USSR. A large number of materials on the history of the creation and functioning of state authorities and administration of Soviet Ukraine are introduced into scientific circulation for the first time.

Modern scientific approaches to the content of the concepts "state mechanism" and "state body" were analyzed. Based on a thorough analysis of these approaches, it is noted that the vast majority of scientists cite the difference between the mechanism of the state and its apparatus, and the first concept is defined more broadly in scope than the second. The author shares the views of scholars on the organizational concept of interpretation of the concept of "mechanism of the state", and the concept of the body of the state should be perceived more broadly than the concept of public authority.

The thesis considers the relationship between the concepts of "state body", "public authority" and "public administration body" in the regulations of Soviet Ukraine. The use of the terms "body", "authority", "Soviet authorities" in the Constitution of the USSR of 1919 on the characteristics of public authorities and

administration is analyzed. An analysis of the provisions of the Constitution of the USSR of 1929 shows the parallel use of the terms "body of state power", "body of Soviet power" and "body of power". It is substantiated that the Constitution of the USSR of 1937 uses the terms "body of state power", "body of public administration". It is stated that such use of terminology in the "Soviet" constitutions of Ukraine in 1919, 1929 and 1937 is explained by the fact that first, a characteristic feature of the state authorities of the USSR was that the principle of separation of powers was not clearly approved; declaring advice; secondly, all power belonged to the nomenclature of the CP (B) U and its leadership.

The main stages of creation and activity of bodies of state power and management of Soviet Ukraine are singled out: I stage – formation and activity of bodies of state power and management of the USSR in accordance with the Constitution of the USSR of 1919; Stage II – the formation and operation of public authorities and administration of the USSR in accordance with the Law on Amendments to the Constitution of the USSR of 1919 of 1925; Stage III – the formation and operation of state power and administration of the USSR in accordance with the Constitution of the USSR in 1929; Stage IV – the formation and operation of public authorities and administration of the USSR in accordance with the Constitution of the USSR in 1937. Thus, the basis of periodization was the adoption and approval of constitutions or laws amending the constitution, as it was in 1925.

The analysis of archival materials allowed the author to characterize the constitutional and legal bases of creation and functioning of separate people's commissariats of the USSR and authorized people's commissariats of the RSFSR in the USSR. The People's Commissariats of the USSR as central bodies of state administration were created on the model of the bodies of state power of the RSFSR.

The thesis substantiates that the Constitution of the USSR of 1919 in terms of the organization of local government and suffrage was imperfect,

declarative, and did not solve the problems associated with the formation of local councils.

In opening the third chapter, the author emphasizes that the amendments to the Constitution of the USSR in 1925 reorganized the system of public authorities and administration in accordance with the All-Union Constitution of 1924.

The thesis analyzes the constitutional and legal principles of creation and functioning of state power and administration of the Autonomous Moldavian Socialist Soviet Republic. It is noted that the Constitution of the AMSRR of 1925 enshrined the system, powers and structure of state authorities and administration of the Autonomous Moldavian Socialist Soviet Republic: the Moldavian Congress of Soviets, the Moldavian Central Executive Committee, the Council of People's Commissars of the AMSR and the system of local councils.

The legislative activity of the highest bodies of state power and administration of the USSR in the 1920s and the first half of the 1930s and its stages were studied. On the basis of normative legal acts and archival materials the peculiarities of the legislative process of the bodies of state power and administration of the USSR are characterized. It is noted that the legislative process of the highest state authorities of the USSR in the 1920s and the first half of the 1930s conditionally consists of successively defined stages, such as 1) legislative initiative; 2) discussion of the draft legislative act; 3) adoption and approval of the draft legislative act; 4) publication (promulgation) of a draft legislative act. Characteristic features of the legislative activity of the state authorities of the USSR were the use of the experience of the legislative activity of the state authorities of the RSFSR, as well as the significant influence of Marxist-Leninist ideology and the control of the CP (B) U.

It is emphasized that the People's Commissariat of Justice of the USSR played an important role in the legislative process, as from the very beginning of its creation, there were departments of legislative proposals and codification and

publication of laws in its structure. It was the publication department of the NKVD of the USSR that carried out a large amount of work in preparation for the publication and the publication of the legislative acts of the USSR.

Based on the analysis of scientific approaches to understanding the form of government, it is established that the form of government in the 1920s – is the external design of management and applied the generally accepted in legal science division of forms of management into legal and non-legal.

It is established that the legal form of public administration was manifested in the following types: adoption of regulations (resolutions of the All-Ukrainian Central Executive Committee, resolutions, decrees and regulations of the Council of People's Commissars of the USSR, orders and regulations of people's commissariats, decisions) of boards of people's commissariats (in the first half of the 1920s)); adoption of individual acts.

It is emphasized that the legal and non-legal forms of governing the USSR in the 1920s - first half of the 1930s were manifested in the implementation of the unilateral will of the state in the decisions of the CP (b) U, closely interacted, complemented each other and controlled by decisions of the CP (b) U.

The thesis focused on the methods of activity of public authorities and administration of Soviet Ukraine in the 1920s, which means various methods, techniques and means by which the influence of public authorities and management on the managed objects. Encouragement, persuasion, and coercion were singled out among the methods of government and administration of Soviet Ukraine in the 1920s.

It is substantiated that during the period under study revolutionary and socialist legal consciousness was actively formed in Soviet Ukraine, which was reflected in normative legal acts. This, in turn, determined the main directions, forms and methods of activity of public authorities and administration of the USSR.

The results of the thesis research are of scientific-theoretical and practical interest and can be used in law-making, law enforcement, research and educational process.

Key words: All-Ukrainian Congress of Soviets, All-Ukrainian Central Executive Committee, Presidium of the All-Ukrainian Central Executive Committee, Council of People's Commissars of the USSR, body of state power, mechanism of the state, law-making, People's Commissariat, People's Commissariat Board, resolution, order.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографія:

1. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років: монографія; за заг. ред. д. ю. н., професора Г. В. Лаврик. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2019. 405 с.

Рецензії:

Шевченко А.Є. Конструювання історичного минулого органів державної влади та управління крізь призму сучасних інституційних змін. *Вісник Пенітенціарної асоціації України.* 2020. № 4 (14). С. 184–185.

Калиновський Б.В. Конституційно-правові зсади створення й функціонування органів державної влади та управління України: історико-правове дослідження. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2021. № 1 (118). С. 148–149.

Розділи у колективних монографіях:

2. Dudchenko O.S. Constitutional and legal bases of formation of bodies of state administration in the sphere of foreign trade of the USSR in the first half of the 1920s. *Transformation of international economic relations: modern challenges, risks, opportunities and prospects:* collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi, in 3 Vol. / ISMA University. Riga: «Landmark» SIA, 2017. Vol. 2. 195 p. (Особистий внесок – P. 44–53).

3. Дудченко О.С. Законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти:* колективна монографія; за заг. ред. А.С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 528 с. (Особистий внесок – С. 131–145).

Статті в наукових фахових виданнях України:

4. Дудченко О.С. Щодо визначення поняття «орган держави» в юридичній науці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України:* Серія «Право» / Ред. кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. Київ, 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 17–22.

5. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР в 1919–1930 рр. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* Випуск 3/2014. С. 28–33.

6. Дудченко О.С. Правовий статус центральних органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р. *Право і суспільство.* 2014. № 6-1. С. 27–32.

7. Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР в першій половині 1920-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 26–30.

8. Дудченко О.С. Правовий статус Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1929 року. Право і суспільство. № 5, частина 3. 2015. С. 18–23.

9. Дудченко О.С. Визначення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки», 2015. Випуск 6. Том 1. С. 11–14.

10. Дудченко О.С. Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр. *Публічне право.* 2016. № 2 (22). С. 91–98.

11. Дудченко О.С. Теоретична визначеність і змістовне наповнення поняття «механізм держави». *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки», 2016. Випуск 1. Том 1. С. 10–12.

12. Дудченко О.С. Організаційна структура народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр.: правові аспекти. *Право і суспільство.* 2016. № 2. С. 3–8.

13. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР на початку 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 4. URL: http://www.pap.in.ua/4_2016/7.pdf.

14. Дудченко О.С. Організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр. *Право та державне управління:* збірник наукових праць. 2016. № 4(25). С. 5–10.

15. Дудченко О.С. Нормотворча діяльність народних комісаріатів УСРР у 1920-1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Випуск 4(13). С. 3–6.

16. Дудченко О.С. Повноваження та організаційна структура Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УРСР 1937 р. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2016. Випуск 41. Том 1. С. 19–22.

17. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення та діяльності місцевих органів влади УСРР на початку 1920-х рр. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2016. № 23. С. 29–31.

18. Дудченко О.С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2016. № 4. С. 27–30.

19. Дудченко О.С. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. *Форум права.* 2017. № 1. С. XX–XX. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_XX.pdf

20. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення та функціонування народних комісаріатів УСРР в другій половині 1920-х рр. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019 р. № 4. С. 20–25. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/4/tom_1/6.pdf

21. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату праці УСРР в 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 5. URL: http://www.pap.in.ua/5_2019/4.pdf

22. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади формування органів державної влади та управління Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (1924–1940 рр.) у складі Української Соціалістичної Радянської Республіки. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 4. С. 52–56.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

23. Дудченко О.С. Организационно-правовые основы создания и деятельности Народного комиссариата Просвещения УСРР в 1920–1930 гг. *Revistă ştiinţifico-practică «Legea şi viaţa».* 2014. № 11./3. P. 14–18.

24. Dudchenko O.S. Evolution of legal status of Council of people's Commissars in the Ukrainian SSR in 1920s. *«Evropský politický a právní diskurz».* Svazek 1. 6. vydání. 2014. S. 437–445.

25. Дудченко О.С. Організаційна структура Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та характер його діяльності в Україні (1920–1930-ті рр.): правові аспекти. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 6. Частина 2. С. 70–75.

26. Dudchenko Oksana Methods of activity of public authorities and management of the soviet Ukraine in the 1920s. *«Evropský politický a právní diskurz».* Svazek 4. 1. vydání. 2017. S. 103–106.

27. Дудченко О.С. Види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука».* Серія «Юридичні науки». 2017. № 1(1). С. 12–15.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Дудченко О.С. Еволюція поняття «орган держави» в юридичній науці. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 07 червня 2013 р. Полтава: ПУЕТ, 2013. С. 26–31.

29. Дудченко О.С. Правовое регулирование деятельности органов государственного управления УССР в 1920-х гг. *Юридическая наука и практика: исторический опыт и перспективы развития:* Материалы международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава и аспирантов. 16–18 апреля 2013 года. Белгород: Издательство: БУКЭП, 2013. С. 137–143.

30. Дудченко О.С. Система органів державної влади УСРР за Конституцією 1919 р. *Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві:* збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (29 листопада 2013 р., м. Київ, Україна) / Упор. к.ю.н. Головко Л.О. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2013. С. 13–14.

31. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1919 року Materialy X mezinarodni vedecko-prakticka konference «*Nastoleni moderni vedy – 2014*». Dil 5. Pravni vedy: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o. S. 7–9.

32. Дудченко О.С. Еволюція понять «орган держави» та «орган державної влади» в сучасній юридичній науці. Materials of X International scientific and practical conference, «*Scientific horizons*». 2014. Volume 3. History. Law. Sheffild. Science and education LTD. S. 39–42.

33. Дудченко О.С. Система вищих органів державної влади УСРР відповідно до Конституції 1929 р. *Сучасні тенденції розвитку національного законодавства:* Збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 травня 2014 р., м. Київ, Україна) / Упор.

К.ю.н. Головко Л.О. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2014. С. 14–16.

34. Дудченко О.С. Правовий статус Ради Народних Комісарів УСРР у 1920-х рр. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави:* тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 3–4 жовтня 2014 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 22–25.

35. Дудченко О.С. Теоретичні засади визначення понять «орган держави» та «орган державної влади». Международная научно-практическая конференция *«Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов»,* 7–8 нояб. 2014 г. / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. – Кишинев: Б. и., 2014 (Tipogr. „Cetatea de Sus") – ISBN 978-9975-3009-4-0. Ч. 1. 2014. 220 p. – Antetit.: Ин-т Юрид. и Полит., Акад. Наук Респ. Молдова, Славян. ун-т [и др.]. Texte: lb. rom., engl., rusă, alte lb. străine. Bibliogr. la sfârşitul art. С. 124–126.

36. Дудченко О.С. Еволюція підходів до визначення поняття «форма державного управління». Materiały X Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji *«Wykształcenie i nauka bez granic – 2014».* Volume 10. Prawo.: Pzhemysł. Nauka i studia. S. 32–34.

37. Дудченко О.С. Щодо визначення поняття «механізм держави» у сучасній вітчизняній юридичній науці. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки:* матеріали наук. практ. інтернет конф. (Івано-Франківськ, 08 грудня – 12 грудня 2014 р.). Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. С. 23–27.

38. Дудченко О.С. Правові засади діяльності народних комісаріатів УСРР на початку 1920-х рр. *Právna veda a prax v treťom tisícročí:* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie / 27–28. február 2015. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Košice. Košice 2015. S. 10–12.

39. Дудченко О.С. Правові засади формування органів державного управління охороною культурної спадщини УСРР в 1920-х рр. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р. Дніпропетровськ: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2015. С. 10–12.

40. Дудченко О.С. Еволюція принципу поєднання єдиноначальності та колегіальності в діяльності органів державного управління України. *Публічне управління: стратегія реформ 2020:* зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 42–44.

41. Дудченко О.С. Конституційне визначення поняття «орган держави» та «орган державної влади». *«Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії»:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 24–25 квітня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 17–19.

42. Дудченко О.С. Конституційне визначення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» у 1920–1930-х рр. *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 5–6 червня 2015 р. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 13–15.

43. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Народного комісаріату земельних справ УСРР у 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції 03 червня 2016 р. Полтава: ПУЕТ, 2016. С. 26–29.

44. Дудченко О.С. Формування органів державного управління у сфері внутрішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х рр.

International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. S. 14–18.

45. Дудченко О.С. Предмет регулювання обов'язкових постанов місцевих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 02 червня 2017 р.). Полтава : ПУЕТ, 2017. С. 16–20.

46. Дудченко О.С. Юридична природа та місце обов'язкових постанов серед нормотворчих актів місцевих органів державної влади УСРР в 1920-х рр. *Концепція та методологія історії українського права:* збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвченого пам'яті професора Олександра Шевченка, м. Київ, 28 квітня 2017 року / ред. кол. І.С. Гриценко, М.І. Мірошниченко, П.П. Захарченко, І.А. Мацелюх, А.В. Крижевський. Київ: «ДС День Печати», 2017. С. 79–82.

47. Дудченко О.С. Особливості формування народних комісаріатів УСРР на початку 1920-х рр. *Українське право й законодавство за доби Української революції (1917–1921 рр.):* збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 30 листопада 2017 року / ред. кол. І.С. Гриценко, М.І. Мірошниченко, П. П. Захарченко, І. А. Мацелюх та ін. Київ: «Print Day» Ltd., 2018. С. 138–139.

48. Дудченко О.С. Форми діяльності органів державного управління у сфері освіти УСРР в 1920 – 1930-х рр. *Інновації в науці та освіті: виклики сучасності:* матеріали наукових есе учасників стажування (Республіка Польща, Варшава, 2018). Варшава-Львів, 2018. С. 82–86.

49. Дудченко О.С. Правові засади формування Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету УСРР в 1920–1930 рр. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми,

25–26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 2. Суми, 2018. С. 229–232.

50. Дудченко О.С. Законотворча діяльність органів державної влади і управління УСРР у першій половині 1920 рр. *Актуальні проблеми публічного права:* Збірник тез Всеукраїнської наукової інтернет-конференції присвяченої 120-річчю університету (24-26 квітня 2018 р., м. Київ, Україна) / Упор. Яра О.С., Курило В. І., Ладиченко В. В., Янчук Ю. В. К., 2018. С. 18–21.

51. Дудченко О.С. Повноваження органів державного управління у сфері зовнішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 07 червня 2018 р.). ПолтаваПУЕТ, 2018. С. 111–114.

52. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (1924–1940 рр.). *Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 24 травня 2019 р.) / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 6–9.

53. Дудченко О.С. Правові засади створення та діяльності Вищої ради народного господарства УСРР в 1920-х роках. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 07 червня 2019 р.). Полтава: ПУЕТ, 2019. С. 13–16.

54. Дудченко О.С. Правовий статус Ради народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки відповідно до Конституції УСРР у редакції 1925 р. Матеріали круглого столу *«Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект» (До 1000-річчя з початку правління Ярослава Мудрого)* III Харківського Міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 24 вересня

2019 р.) в збірнику Матеріали XXI Всеукраїнської наукової конференції *«Теорія та практика сучасної юриспруденції».* Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: ФОП Бровін О.В., 2019. С. 13–14.

55. Дудченко О.С. Обов'язкові постанови місцевих органів державної влади радянської України в 1920-х рр. та їх зміст. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні*: тези доповідей міжнародної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 жовтня 2019 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 6–8.

56. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату соціального забезпечення УСРР в 1919–1920 рр. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 січня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 6–9.

57. Дудченко О.С. Правовий статус Всеукраїнського центрального виконавчого комітету Української Соціалістичної Радянської Республіки відповідно до Конституції УСРР у редакції 1925 р. *Інноваційні підходи до правового регулювання суспільних відносин: науково-практичний дискурс*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 09 квітня 2020 року) / Заклад вищої освіти Київський кооперативний інститут бізнесу і права. Київ, 2020. С. 13–16.

58. Дудченко О.С. Правові засади функціонування Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР в першій половині 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 05 червня 2020 р.). Полтава: ПУЕТ, 2020. С. 45–48.

59. Дудченко О.С. Щодо питання правового статусу Всеукраїнського з'їзду рад у першій половині 1920-х рр. *Актуальні питання теорії та*

практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 р.) / гол. ред. О. М. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 272–274.

60. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади функціонування Всеукраїнського центрального виконавчого комітету у другій половині 1920-х рр. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 26–27 лютого 2021 року). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2021. С. 17–20.

61. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату фінансів УСРР. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали X Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 08 червня 2021 р.). Полтава: ПУЕТ, 2021. С. 49–51.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ..... 29

ВСТУП..... 32

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ В 1920–1930-Х РОКАХ, ЙОГО ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА..... 47

1.1. Історіографія створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України 47

1.2. Понятєво-термінологічний апарат і методологія дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках…….65

1.3. Зміст понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в конституціях радянської України…91

1.4. Джерельна база дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР 1920–1930-х років……105

Висновки до розділу……117

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ НА ЗАСАДАХ КОНСТИТУЦІЇ УСРР 1919 РОКУ……120

2.1. Утворення законодавчих органів державної влади та управління УСРР за Конституцією УСРР 1919 року……120

2.2. Формування народних комісаріатів УСРР як центральних органів державного управління……152

2.3. Створення Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні 190

2.4. Конституційно-правові засади створення місцевих органів державної влади УСРР..... 199

Висновки до розділу 2……..207

РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ТРАНСФОРМАЦІЯ В 1920–1930-Х РОКАХ 212

3.1. Конституційно-правовий статус органів державної влади та управління в 1920–1930-х роках..... .212

3.2. Формування органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки в складі УСРР….221

3.3. Організаційна структура органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках……238

Висновки до розділу 3…….262

РОЗДІЛ 4. ФУНКЦІЇ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УСРР В 1920–1930-Х РОКАХ……..265

4.1. Законотворчість органів державної влади та управління радянської України 265

4.2. Форми діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках……289

4.3. Методи функціонування органів державної влади та управління УСРР ..... .318

Висновки до розділу 4……..328

ВИСНОВКИ ..... .332

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ..... .345

ДОДАТКИ..... .403

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АМСРР – Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка

Арт. – артикул

БСРР – Білоруська Соціалістична Радянська Республіка

ВКП(б) – Всесоюзна комуністична партія більшовиків

ВРНГ УСРР – Вища рада народного господарства УСРР

Всесоюзний з'їзд рад – Всесоюзний з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів

Всеукраїнський з'їзд рад – Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів

ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет

ВЦВКР або ВУЦВК – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет

Губвиконком – Губернський виконавчий комітет

Губрада – губернська рада

Комвнуторг УСРР – Комісія по внутрішній торгівлі

КП(б)У – Комуністична партія більшовиків УСРР

МАСРР або Молдавська АСРР – Молдавська Автономна Соціалістична Радянська Республіки

Нарком – народний комісар

Наркомат – народний комісаріат

НКВС УСРР – Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР

НКЗС УСРР – Народний комісаріат земельних справ УСРР

НКЗТ УСРР – Народний комісаріат зовнішньої торгівлі УСРР

НКО УСРР (Наркомос УСРР) – Народний комісаріат освіти УСРР

НКОЗ УСРР – Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР

НКПУ СРР (Наркомпрос УСРР) – Народний комісаріат просвіти УСРР

НКЮ УСРР – Народний комісаріат юстиції УСРР

Положення…1919 року – Положення про справу народної просвіти й соціального виховання в Україні 1919 року

Положення … 1921 року – Положення ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 року

Положення…1922 року – Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР, затверджене Постановою РНК УСРР від 12 серпня 1922 року

Положення…1923 року – Загальне положення про народні комісаріати СРСР, затверджене III сесією ЦВК СРСР 1-го скликання 12 листопада 1923 року

Положення про НКЮ УСРР 1923 року – Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету 01 серпня 1923 року

Положення…1924 року – «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів», затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 12 жовтня 1924 року

Положення про Комісії внутрішньої торгівлі … 1924 року – Положення про Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР» від 26 березня 1924 року № 75

Постанова… 1921 року – Постанова V Всеукраїнського з’їзду рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року

Постанова… від 04 серпня 1938 року – Постанова Ради народних комісарів СРСР «Про роботу колегій наркоматів з перевірки виконання» від 04 серпня 1938 року

Постанова…1938 року – Постанова Ради народних комісарів СРСР і ЦК ВКП(б) «Про утворення колегій при наркоматах СРСР» від 13 березня 1938 року

Ревком – революційний комітет

Регламент…1922 року – Регламент Колегії Народного комісаріату просвіти УСРР, прийнятий колегією Народного комісаріату просвітиУСРР 11 січня 1922 року

РКП(б) – Російська комуністична партія більшовиків

РНГ УСРР (УРНГ) – Рада народного господарства УСРР (Українська Рада народного господарства)

РНК АМСРР – Рада народних комісарів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки

РНК УСРР (Раднарком УСРР) – Рада народних комісарів УСРР

Ст. – стаття

РСФРР – Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка

УпНКЗТ РСФРР при РНК УСРР (Уповнаркомзовнішторг РСФРР при РНК УСРР) – Управління Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при Раді народних комісарів УСРР

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка

ЦВК АМСРРабо ЦВК МАСРР – Центральний виконавчий комітет Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки

ЦВРК – Центральний військово-революційний комітет

ЦДАВО України – Центральний державний архів вищих органів влади та управління України

ЦДАГО України – Центральний державний архів громадських об’єднань України

ЦК КП(б)У – Центральний комітет Комуністичної партії (більшовиків) України

ЦК РКП(б) – Центральний комітет Російської Комуністичної партії (більшовиків)

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасні тенденції та напрями державно-правового розвитку з усією очевидністю підтверджують нагальність побудови ефективної системи органів державної влади та управління з урахуванням вітчизняного досвіду та наслідуванням прикладу постсоціалістичних європейських країн. У спрямованості на уникнення жорсткої централізації, проявів авторитаризму і тоталітаризму, позбавлення бюрократизму управлінського апарату на особливу увагу заслуговує отримання значного обсягу фактологічних відомостей щодо природи конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України, їх наукового осмислення. Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади Української Соціалістичної Радянської Республіки в 1920–1930-х роках визначалися Конституцією УСРР 1919 року, Конституцією СРСР 1924 року, постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року.

Актуальність конституційно-правових засад, викладених століття тому, зумовлюється послідовністю інституційно-функціональної трансформації системи органів державної влади та управління України в контексті створення передумов для визнання такими, що втратили чинність, або такими, що не застосовуються на території України, тих нормативно-правових актів СРСР та УСРР (з 1937 року – УРСР), норми яких стосувалися організаційно-розпорядчих питань створення, реорганізації, ліквідації тощо системи органів державної влади та управління, що функціонували на той час.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження відносин, що

становили предмет регламентації конституційно-правових актів СРСР та УСРР в 1920–1930-х роках, закладалося І.М. Ананових, Л.І. Антоновою, Б. М. Бабієм, Н.Я. Белан, В.І. Булах, П.Т. Василенковим, А. Т. Васильєвим, В.Г. Вишняковим, В.А. Власовим, Б.Н. Габричидзе, М.А. Голодним, І.Л. Давітнідзе, М. Г. Кириченком, В.М. Клеандровою, Ю. М. Козловим, Б.В. Лазаревим, В.С. Ломовим, А.Л. Малицьким, В. М. Манохіним, О.В. Шоріною, Д. Т. Яковенком та іншими радянськими вченими. Спираючись на вироблені і реалізовані ними під час активної участі в державно-правовому житті підходи до управління державними і місцевими справами, а також методологію критичного перегляду таких підходів, В.Б. Авер'янов, С.В. Бобровник, Н.А. Бондар, С.К. Бостан, В.Ю. Бурда, Ю.Є Вовк, З.С. Гладуна В. Д. Гончаренко, А.М. Гринзовський, С.Д. Гусарєв, В.А. Довбня, П. П. Захарченко, Б.В. Калиновський, В. С. Калиновський, М.С. Кельман, А.М. Колодій, С.М. Коник, О.Л. Копиленко, М.В. Костицький, О. В. Кузьминець, В.С. Кульчицький, О.Р. Купчик, Г. В. Лаврик, М.О. Мельничук, П.П. Михайленко, М.І. Мірошниченко, Н. Р. Нижник, В.Т. Окіпнюк, О.І. Олійник, Н.М. Оніщенко, В.В. Павленко, А.Й. Рогожин, О.В. Скрипнюк, В. В. Стрілець, В.Я. Тацій, В. І. Тимцуник, О.Д. Тихомиров, Б.Й. Тищик, І. Б. Усенко, О. Ф. Фрицький, В.М. Щербатюк, В. М. Шаповал, А.Є. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиша та інші сучасні вітчизняні теоретики та історики держави і права вдаються до відображення в своїх роботах процесу формування й організації діяльності окремих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. У працях зарубіжних дослідників, як то Д. Баррона, З. Бжезинського, А. Гетти, Е. Епплбом, Р. Конквеста, М. Маліа, П. Соломона та інших, цей процес розглядається як елемент радянської спадщини з усіма його вадами і недоліками.

Серед концептуальних ідей, що мають теоретичний, методологічний і практичний потенціал для створення і діяльності органів державної влади

та управління, донині залишається ідея конституційно-правових засад. З позицій сучасного розуміння і розв'язання проблем правонаступності вони виявляють себе в якості базових інтересів і цінностей, під впливом яких здійснюється функціонування і розвиток суспільства і держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 року № 509-VIII, Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року, Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 року, протокол № 28/1).

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» від 31 травня 2013 року (протокол № 5). Державний реєстраційний номер 0113U004971.

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в історико-правовому осмисленні процесу формування конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках та його значення для подальшого реформування системи органів державної влади України.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких *завдань:*

– окреслити стан наукової розробки конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках;

– визначити й обґрунтувати методологічний інструментарій дослідження діяльності органів державної влади та управління радянської України;

– систематизувати та узагальнити наявні в історико-правовій традиції теоретичні й концептуальні підходи до розуміння понять «механізм держави», «орган державної влади»;

– розкрити зміст понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління», їх термінологічне закріплення в конституціях радянської України;

– охарактеризувати джерельну базу дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках, здійснити її класифікацію;

– висвітлити процес становлення і розвитку законодавчих органів державної влади та управління УСРР за Конституцією УСРР 1919 року;

– виявити характерні риси й особливості процесу формування і діяльності народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні як центральних органів державного управління;

– розглянути повноваження народних комісаріатів УСРР на основі встановлення взаємозв’язку та одночасного розрізнення конкретно поставлених перед ними завдань;

– охарактеризувати конституційно-правові засади створення й функціонування місцевих органів державної влади УСРР;

– розкрити конституційно-правовий статус органів державної влади та управління за Конституцією УСРР 1919 року в редакції 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року;

– розглянути процес формування органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки в складі УСРР;

– простежити еволюцію організаційної структури органів державної влади та управління УСРР;

– надати характеристику законотворчій діяльності вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках;

– розглянути форми функціонування органів державної влади та управління УСРР;

– охарактеризувати методи функціонування органів державної влади та управління УСРР;

– обґрунтувати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази функціонування органів державної влади України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, в межах яких відбувалося створення і діяльність органів державної влади та управління радянської України в перші десятиліття її існування.

Предмет дослідження – конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність філософських, загальнонаукових та спеціальних наукових методів пізнання правових явищ, що забезпечила обґрунтованість і достовірність результатів наукового пошуку. Це, насамперед, *діалектичний* метод, використаний під час аналізу основних напрямів діяльності органів державної влади та управління радянської України в конкретно-історичних умовах, що дозволило розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями, розкрити закономірності й тенденції (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2); *герменевтичний* метод, залучений для вивчення й інтерпретації текстів наукових праць, нормативно-

правових актів (підрозділи 1.2, 1.4, 3.1, 3.2,); *проблемно-хронологічний* метод, який дозволив акцентувати основну увагу на висвітленні наукової проблеми, що дало можливість установити причинно-наслідкові зв'язки досліджених суспільно-правових явищ (підрозділи 2.1, 2.2). *Історико-хронологічний* метод застосовано під час дослідження засад діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках, їх місця та ролі (підрозділи 1.3, 2.1–2.4, 3.1–3.3). За допомогою *методу історіографічного аналізу і синтезу* проаналізовано історіографію створення органів державної влади та управління радянської України та їх функціонування (підрозділи 1.1, 1.2). *Порівняльний* метод залучено з метою виявлення загальних та особливих ознак органів державної влади та управління УСРР–УРСР в 1920–1930-х роках із позицій сьогодення, а також аналізу складу, організаційної структури органів державної влади та управління, повноважень і процедури прийняття нормативно-правових актів (підрозділи 2.1–2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.2). *Статистичний* метод застосовано під час опрацювання й аналізу матеріалів Всеукраїнського з'їзду рад, протоколів засідань Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Ради народних комісарів УСРР, протоколів засідань колегій народних комісаріатів, визначення юридичної сили їх рішень, періодичності проведення засідань колегій (підрозділи 1.4, 2.1, 2.2, 3.1, 3.3). *Системно-структурний* метод сприяв визначенню місця народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФРР у системі органів державного управління, аналізу еволюції організаційної структури органів державної влади та управління УСРР, аналізові стадій законотворчого процесу вищих органів державної влади УСРР, визначенню повноважень органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 4.1, 4.3). *Прогностичний* метод використано під час характеристики шляхів вдосконалення діяльності органів державної влади України (підрозділи 4.1, 4.2).

Емпіричну базу дослідження становлять документи і матеріали 59 архівних справ (із понад тисячі опрацьованих архівних справ), нормативно-правові акти УСРР (УРСР) та СРСР, рішення РКП(б) (ВКП(б)) та КП(б)У, що стосувалися особливостей державного будівництва УСРР; матеріали періодичної преси (журнали та газети СРСР та УСРР, що виходили в 1920–1930-х роках).

Особливості створення та функціонування Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК УСРР, РНК УСРР, народних комісаріатів та інших органів державної влади УСРР відбилися в архівних документах зазначених органів державної влади та управління. Найбільший обсяг матеріалу міститься в Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). Зокрема, досліджено архівні матеріали фондів: Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (ВУЦВК) (ф. Р-1), Рада Народних Комісарів УРСР (ф. Р-2), Народний комісаріат внутрішніх справ (ф. Р-5), Народний комісаріат юстиції УРСР (ф. Р-8), Народний комісаріат землеробства (ф. Р-27), Народний комісаріат просвіти (із різними його назвами) (ф. Р-166), Народний комісаріат охорони здоров'я (ф. Р-342), Управління Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при Раднаркомі УРСР за 1920–1926 роки (ф. Р-423), Народний комісаріат легкої промисловості (ф. Р-572), Народний комісаріат лісової промисловості (ф. Р-4488).

Цінність для дисертаційного дослідження становлять справи, що зберігаються в Центральному державному архіві громадських організацій України (далі – ЦДАГО України). У фонді 1 «Центральний комітет Комуністичної партії України» розміщено матеріали, що висвітлюють створення і діяльність партійних органів радянської України, а також акти (декрети, інструкції, постанови, резолюції, рішення) з'їздів, конференцій та пленумів Центрального комітету КП(б)У і матеріали до них.

Важливі архівні документи й матеріали з проблематики дисертації зберігаються у місцевих державних архівах, зокрема, Державному архіві Черкаської області та у Відділі забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин. Це справи, що розкривають особливості створення і функціонування місцевих органів влади УСРР та містять копії документів щодо діяльності центральних органів державної влади й управління УСРР і РСФРР 1920–1930-х років.

Найвищу юридичну силу серед нормативних актів УСРР (УРСР) мала конституція СРСР та конституції радянської України. Це, зокрема, Конституція СРСР 1924 року, Конституція УСРР 1919 року, постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року, Конституція УСРР 1929 року.

Хронологічні рамки дослідження охоплюють період 1920 року – першої половини 1930-х років. Вибір цього періоду обумовлений переломними подіями у конституційно-правовому регулюванні створення й функціонування органів державної влади та управління. За вихідний рубіж дослідження обрано прийняття першої Конституції радянської України в 1919 році. Верхня межа роботи окреслена першою половиною 1930-х років, що обумовлено посиленням тоталітарного режиму й централізації держави та прийняттям Конституції УРСР 1937 року, що закріпила систему органів державної влади та управління радянської України і проголосила єдиним законодавчим органом державної влади Верховну Раду УРСР. Тобто досліджуваний період охоплює цілісний процес створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України відповідно до Конституції УСРР 1919 року, Конституції УСР1919 року в редакції 1925 року та Конституції УСРР 1929 року.

Територіальні межі роботи окреслені адміністративними кордонами радянської України в досліджуваний період.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних досліджень конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. У дисертації обґрунтовано низку понять, теоретичних положень і висновків, що мають наукову новизну, зокрема:

вперше:

– простежено еволюцію наукових уявлень стосовно формування конституційно-правових основ становлення і розвитку органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках, здійснено систематизацію цих уявлень з урахуванням здобутків вітчизняних і зарубіжних вчених, їхній поділ на групи залежно від проблемно-хронологічного, предметного критеріїв, та низку етапів;

– надано характеристику і класифікацію джерельної бази дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління в перші десятиліття існування радянської України та введено до наукового обігу архівні документи і матеріали, шо розкривають особливості їх формування;

– виокремлено основні етапи створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України 1920–1930-х років, які охоплюють здійснення цього процесу відповідно до прийняття та затвердження конституцій або нормативно-правового акту про внесення змін до конституції, зокрема на першому етапі – Конституції УСРР 1919 року; на другому етапі – постанови IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року; на третьому етапі – Конституції УСРР 1929 року; на четвертому етапі – відповідно до Конституції УРСР 1937 року;

– розкрито діяльність народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в УСРР як центральних

органів державного управління, виявлено спільні та відмінні риси їхнього складі, порядку утворення, повноважень. Висвітлено роль і місце колегій у структурі народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні;

– виокремлено стадії законотворчого процесу Української Соціалістичної Радянської Республіки: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту;

– встановлено, що форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х роках – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності. До діяльності органів державного управління УСРР в 1920–1930-х роках застосовано загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові;

– обґрунтовано, що правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у таких різновидах як прийняття 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) та індивідуальних актів. До організаційних заходів відноситься розробка планів роботи Ради народних комісарів УСРР та народних комісаріатів УСРР, підготовка, організація та проведення засідань колегій цих комісаріатів, нарад тощо;

удосконалено:

– теоретичні положення щодо особливостей застосування спеціальних (конкретно-наукових) методів аналізу письмових (архівних) джерел, законодавства СРСР та УСРР (УРСР) під час дослідження створення органів державної влади та управління радянської України, їх повноважень, організаційної структури, а також форм та методів діяльності в 1920–1930-х роках.

– наукові позиції щодо розуміння понять «механізм держави» та «орган держави», їх співвідношення в разі застосування прихильниками організаційної концепції тлумачення поняття «механізм держави»;

– визначення термінів «орган», «орган влади», «орган радянської влади» «орган державної влади», «орган державного управління», які використовувалися в Конституції УСРР 1919 року, Конституції УСРР 1929 року, Конституції УРСР 1937 року стосовно характеристики органів державної влади та управління

– наукові уявлення про еволюцію організаційної структури органів державної влади та управління УСРР (УРСР);

– рекомендації та пропозиції щодо приведення у відповідність нормативно-правових актів радянської України, що продовжили свою дію відповідно до Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року, сучасним реаліям та положенням Конституції України;

дістало подальший розвиток:

– історико-правові знання про правовий статус і функціонування органів державної влади та управління за Конституцією УСРР 1919 року в редакції 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року;

– інтерпретація законодавства, що регламентувало законотворчу діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках;

– конкретизація конституційних повноважень органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках;

– характеристика форм і методів функціонування органів державної влади та управління УСРР.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації теоретичні положення, узагальнення та висновки, дозволяють розширити наукове уявлення про конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної

влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. Одержані результати дослідження впроваджено і можуть бути використані у:

– *законотворчій та правозастосовній діяльності* – для подальшого розвитку й вдосконалення конституційно-правових основ створення та діяльності органів державної влади (лист Українського інституту національної пам'яті від 14 травня 2021 року № 1229/2.2-05-21; довідка Департаменту управління персоналом Офісу Президента України від 11 травня 2021 року; довідка Державного агентства туризму України від 06 квітня 2021 року № 7; акт Чернігівської обласної державної адміністрації від 11 лютого 2021 року № 01-01-24/1072; акт Чернігівської обласної ради від 11 лютого 2021 року; акт Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій від 11 лютого 2021 року № 01-02/78; акт Чернігівського обласного історичного музею ім. В.В. Тарновського від 11 лютого 2021 року № 64/01-06; акт «Музею історії Ніжинської вищої школи» Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя від 11 лютого 2021 року № 01-14/86);

– *науково-дослідній роботі* – для подальшої розробки історико-теоретичних проблем створення і функціонування органів державної влади та управління України (довідка про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» від 25 січня 2021 року № 45-2/15; акт Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя від 08 лютого 2021 року № 01-14/162);

– *освітньому процесі* – для підготовки лекцій, навчальних і практичних посібників, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з теорії держави і права та історії держави і права України (довідка Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» від 25 січня 2021 року № 45-3/15; акти

Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя від 08 лютого 2021 року № 01-14/161; Академії Державної пенітенціарної служби від 06 лютого 2021 року № 12; Київського кооперативного інституту бізнесу і права від 03 лютого 2021 року № 23).

Особистий внесок дисертанта. Дисертація виконана автором самостійно. Усі сформульовані висновки, положення, пропозиції є результатом особистих досліджень дисертанта. З метою аргументації окремих положень дослідження використовувалися праці інших учених, на які зроблено відповідні посилання. Окремі положення дисертації викладено у розділах колективних монографій «Transformation of international economic relations: modern challenges, risks, opportunities and prospects» (Riga: «Landmark» SIA, 2017. Vol. 2. Особистий внесок – P. 44–53) та «Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти» (Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Особистий внесок – С. 131–145). Наукові положення і результати дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук не виносяться на захист докторської дисертації.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорено на засіданнях кафедри правознавства Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»; кафедри історії держави та права й міжкафедрального семінару Національної академії внутрішніх справ, а також оприлюднено на 34 міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах і круглих столах, зокрема: «Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір» (м. Полтава, 07 червня 2013 року; 03 червня 2016 року; 02 червня 2017 року; 07 червня 2018 року; 07 червня 2019 року; 05 червня 2020 року; 08 червня 2021 року); «Юридическая наука и практика: исторический опыт и перспективы развития» (м. Белгород, 16–18 апреля 2013 года); «Забезпечення прав

людини в міжнародному та національному законодавстві» (м. Київ, 29 листопада 2013 роу); «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства» (м. Київ, 15–16 травня 2014 року); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (м. Запоріжжя, 03–04 жовтня 2014 року); «Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов» (г. Кишинев, 07–08 ноября 2014 года); «Wykształcenie i nauka bez granic – 2014» (Pzhemysł); «Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки» (м. Івано-Франківськ, 08–12 грудня 2014 року); «Právna veda a prax v treťom tisícročí» (27–28 február 2015); «Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення» (м. Дніпропетровськ, 03–04 квітня 2015 року); «Публічне управління: стратегія реформ 2020» (м. Харків, 23 квітня 2015 року); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 24–25 квітня 2015 року); «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу» (м. Херсон, 05–06 червня 2015 року); «International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe» (Sandomierz, January 27–28, 2017); «Концепція та методологія історії українського права» (м. Київ, 28 квітня 2017 року); «Українське право й законодавство за доби Української революції (1917–1921 рр.)» (м. Київ, 30 листопада 2017 року); «Інновації в науці та освіті: виклики сучасності» (м. Варшава-Львів, 07–10 лютого 2018 року); «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 25–26 квітня 2018 року); «Актуальні проблеми публічного права» (м. Київ, 24-26 квітня 2018 року); «Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи» (м. Одеса, 24 травня 2019 року); «Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект» (м. Харків, 24 вересня 2019 року); «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (м. Запоріжжя, 25–26 жовтня 2019 року); «Право і держава: проблеми

розвитку та взаємодії у XXI ст.» (м. Запоріжжя, 24–25 січня 2020 року); «Інноваційні підходи до правового регулювання суспільних відносин: науково-практичний дискурс» (м. Київ, 09 квітня 2020 року); «Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021» (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 року); «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Одеса, 26–27 лютого 2021 року) та інших.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, що включають чотирнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (548 найменувань на 56 сторінках) та 15 додатків на 26 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 428 сторінок, із них основний текст дисертації – 344 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ В 1920–1930-Х РОКАХ, ЙОГО ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА

1.1. Історіографія створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України

Дослідженню теоретичних та історико-правових аспектів становлення й функціонування органів державної влади та управління радянської України присвячено увагу багатьох науковців, серед яких, історики права, вчені з проблем конституційного та адміністративного права, які послуговувалися різними методологічними підходами. За проблемно-хронологічним підходом їхні праці можна умовно розділити на три групи: дослідження радянських вчених; сучасна українська й зарубіжна історіографії. За предметним критерієм можна виокремити чотири основні групи: 1) дослідження щодо правової природи органів державної влади та управління; 2) праці з історії держави і права, в яких розглядаються окремі етапи становлення та розвитку органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках; 3) праці з конституційного та адміністративного права; 4) дослідження з історії та теорії державного управління. Кожна група має свої особливості методології, інтерпретації та концептуального наповнення.

У 1920-х роках в УСРР функціонувала трирівнева система вищих законодавчих органів, а саме: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад, що обирався Всеукраїнським з'їздом рад, та Президія Всеукраїнського ЦВК, що обиралася ВУЦВК'ом. За радянських

часів окремі питання організації та діяльності цих органів досліджувалися такими істориками права, як Б. М. Бабій, В. Д. Гончаренко, П. П. Захарченко,А. Й. Рогожин, В. О. Рум'янцев, А. П. Таранов, І. Б. Усенко, Д. Т. Яковенко. У незалежній Україні дослідження зазначеного питання продовжили В. Д. Гончаренко, О.Л. Копиленко, А.Й. Рогожин, І. Б. Усенко та інші.

Водночас варто зазначити, що сучасних комплексних досліджень конституційно-правових засад створення і функціонування органів державної влади та управління в радянській Україні в 1920–1930-х роках в Україні немає. Тому метою роботи є проведення аналізу історіографічного доробку за проблемно-хронологічним та предметним критеріями.

Радянська історіографія. Радянську історіографію з проблематики дослідження, простежуючи генезис формування та функціонування органів державної влади та управління радянської держави, можна поділити на низку етапів. Зокрема, І етап: початок 1920-х років – початок 1930-х років – праці сучасників зазначеного періоду; ІІ етап: початок 1930-х років – середина 1950-х років, пов'язаний з посиленням тоталітарного режиму й культу особи Й. Сталіна та його оточення; ІІІ етап: середина 1950-х років–1980-ті роки – праці радянських дослідників, що характеризується відображенням послаблення ідеологічного тиску та зацікавленістю державно-правовими проблемами Радянського Союзу загалом та радянської України зокрема. Водночас, аналізуючи історіографію теми дослідження, варто зазначити, що, незважаючи на їх обсяг, характерним є використання партійних рішень і брак джерельної (нормативної) бази, що пов'язані з пануванням Комуністичної партії та монополією її ідеології і засекреченням значної частини архівних матеріалів. Відтак, слушним, на наш погляд є твердження українського вченого В.М. Щербатюка, що із «…утвердженням більшовицької ідеології рамки досліджень усе більше обмежувались, що згодом призвело до фальсифікацій подій та історичних процесів» [530, с. 11]. Все

вищезазначене в своїй сукупності впливало на об'єктивність та змістовність праць радянських дослідників.

Перший етап радянської історіографії (початок 1920-х років – початок 1930-х років) представлений працями сучасників змін політичного курсу та пов'язаний із становленням більшовицької влади, утворенням Радянського Союзу і формуванням радянських органів влади та управління. Це, зокрема, праці О. І. Буценка [33], А. Гінцбурга [60], О. Ф. Євтихієва [143; 144], А. І. Єлістратова [145; 146], І. Житловського [447; 446], В. Кобалевського [214–216], А. Костельцова, І. Фалькевича [447; 446], В. Хітєва та інших.

Вивченню конституційно-правових засад створення та функціонування органів державної влади та управління радянської України сприяють роботи С. Н. Драніцина [114], Е. А. Енгеля [533], Г. В. Кулакова [259; 260], О. Л. Малицького [294–297] та інших вчених, в яких досліджувалися конституційні акти СРСР, РСФРР та УСРР–УРСР.

Другий етап радянської історіографії (початок 1930-х років – середина 1950-х років) пов'язаний з посиленням тоталітарного режиму та культу особи Й. Сталіна, боротьбою з інакомисленням та масовими репресіями. На цьому етапі з'являлися поодинокі дослідження правових засад створення й функціонування органів державної влади та управління УСРР, що пов'язано із загальним занепадом як історичної, так і історико-правової науки [421]. Головні акценти в історіографії зосереджувалися на підвищенні ролі трудящих у діяльності рад, зростанні керівної ролі партії в соціально-політичній і духовній сферах [251]. Серед таких досліджень варто назвати кон'юнктурну працю П. І. Стучки «Учення про радянську державу і її Конституцію» (російською мовою) [422], збірники І. М. Діомідова у сфері державного права [112], а також працю «Історія Радянської Конституції в декретах і постановах Радянського уряду: 1917–1936» [205] та дослідження, що в загальних рисах розкривають структуру і повноваження органів державної влади СРСР та УСРР.

Третій етап радянської історіографії (середина 1950-х – 1980-ті роки) характеризується послабленням ідеологічного тиску, розвінчуванням культу особи Й. Сталіна, зацікавленістю дослідженням державно-правових проблем та найбільшою кількістю праць з проблематики нашого дослідження.

У радянський час дослідженням правового статусу загальносоюзних та союзно-республіканських органів державної влади та управління займалася низка вчених. Радянські дослідники І. М. Ананов, В. А. Власов, П. Т. Василенков, Н. А. Волков, П. Т. Вишняков, І. Л. Давітнідзе, Ю. М. Козлов, І. М. Кузнєцов, В. М. Марчук, В. М. Манохін, С. А. Маєвський, О. В. Шоріна та інші досліджували загальні засади функціонування й структуру органів державного управління СРСР й УСРР–УРСР. Зокрема, В. М. Манохін аналізував проблеми формування й організації діяльності виконавчих та розпорядчих органів управління й у своїй праці виокремлював дві групи колегіальних органів. До першої групи органів державного управління дослідник відносив ті органи, керівництво в яких здійснювалося безпосередньо колегією (наприклад, Ради Міністрів, раднаргоспи, виконкоми місцевих Рад). До другої групи органів державного управління належали органи, керівництво якими здійснював керівник і колегія з правом дорадчого голосу (наприклад, колегія міністерства) [298].

Окремі аспекти, що стосуються об’єкта нашого дослідження, вміщено також у працях радянського вченого Б. М. Лазарєва, який аналізував систему органів державного управління, їх компетенцію, форми й методи роботи [276; 275]. Розглядаючи систему органів державного управління, автор досліджував принципи їх утворення, методи та форми органів державного управління. Основну увагу дослідник зосереджував на загальних засадах функціонування центральних органів виконавчої влади СРСР [274].

Дослідженню теоретичних проблем організації та діяльності органів державного управління в радянський час присвячена праця Ц. А. Ямпольської «Органы советского государственного управления в современный период», де автор характеризувала систему органів державного управління в механізмі держави, аналізувала принципи організації та діяльності радянських органів влади [540].

Досить цікавим є дослідження П. Т. Василенкова, який радянські державні органи залежно від внутрішньої організації, методів вирішення основних питань поділяв на колегіальні та єдиноначальні. В колегіальних органах всі основні питання, віднесені до їхньої компетенції, вирішувалися на засіданні колегії більшістю голосів. Члени колегії користувалися однаковими правами і мали однакові обов'язки. До колегіальних органів відносилися всі органи влади, всі судові органи, органи управління загальної компетенції, комітети народного контролю та інші. З невеликим винятком всі колегіальні органи є вирішальними державними органами і в своїй більшості представляють виборні органи. Лише деякі колегіальні органи виконували допоміжні функції. До них, на думку вченого, відносилися колегії міністерств, державних комітетів і окремих спеціальних відомств, які були внутрішніми, дорадчими органами [42, с. 117].

Радянські вчені І. М. Ананов, І. Л. Давітнідзе, Ю. М. Козлов, О. В. Шоріна досліджували діяльність наркоматів і міністерств СРСР й УСРР–УРСР, їх повноваження та структуру. Зокрема, вагомий внесок у вивчення правового статусу союзних та республіканських міністерств та їх колегій зробив радянський вчений І.Л. Давітнідзе. Дослідник у своїй праці, присвяченій аналізові правового статусу колегій міністерств, розкривав загальні засади виникнення колегій у наркоматах СРСР і союзних республік, аналізував правовий статус, повноваження й організацію роботи колегій міністерств. Ціннім є матеріал дослідження, де вчений аналізував

засади створення та діяльності народних комісаріатів у першій половині 1920-х років [92–94].

Так, зокрема, у праці «Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении» І. Л. Давітнідзе досліджував особливості поєднання колегіальності та єдиноначальності в органах державного управління загальної компетенції, в організації та діяльності міністерств і відомств, місцевих органів державного управління, промислових підприємств, господарських організацій, державних установ [92].

Радянський учений І. М. Ананов досліджував тенденції розвитку принципу єдиноначальності в наркоматах, а пізніше – в міністерствах, форми його поєднання з колегіальністю, аналізував права й обов'язки міністра, його заступників, особливості взаємовідносин міністра з колегією як консультативно-дорадчим органом при міністерстві [11]. Варто зазначити, що дослідник у своїх працях акцентував увагу на концепції федералізму. Відповідно І. М. Ананов поділяв радянський апарат державного управління на адміністративний апарат Союзу РСР і союзних республік. Зокрема, до першого належали наркомати загальносоюзної і об'єднаної групи; республіканські наркомати поділялися на об'єднані та автономні. До загальносоюзних народних комісаріатів дослідник відносив ті наркомати, що не мали однойменних комісаріатів у союзних республіках. Вчений звертав увагу на характерну особливість, що в 1920-х роках до відання СРСР належали не лише так звані «силові» наркомати, а й органи управління у сфері зовнішньої політики, шляхів сполучення, пошти та телеграфу. Характерною рисою об'єднаних наркоматів було їх подвійне підпорядкування – загальносоюзному центральному органу управління та однойменному республіканському органу. У свою чергу автономні наркомати союзних республік функціонували поза сферою федерального радянського управління і знаходилися у винятковому підпорядкуванні відповідних республіканських центральних виконавчих комітетів, але не загальносоюзних органів [11, с. 37]. Незважаючи на те,

що І. М. Ананов один з перших дослідників, хто проаналізував діяльність радянських виконавчо-розпорядчих органів, його праці мають переважно описовий характер та частково містять витяги з нормативно-правових актів. Так, наприклад, в монографії «Очерки федерального управления в СССР (народные комиссариаты СССР)» 1925 року видання автор, досліджуючи функції та повноваження народних комісаріатів, подає тексти положень про них [11, с. 76–210].

Значний внесок у дослідження принципів і форм державного управління в радянський час зробив відомий російський радянський дослідник Ю. М. Козлов, у працях якого висвітлювалися історичні етапи становлення народних комісаріатів, пізніше – міністерств СРСР та союзних республік, загальні питання функціонування міністерств СРСР і союзних республік, визначалося їх місце в системі органів державного управління, аналізувалися види, повноваження та структура міністерств. Автор аналізував структуру міністерства, зокрема він зазначав, що «главки, управління й відділи міністерства – це його внутрішні структурні підрозділи, поряд з керівництвом міністерства і його колегією складові структури міністерства» [223, с. 45]. Крім того, вчений досліджував принципи діяльності радянських органів державного управління, а також аналізував особливості застосування колегіальності та єдиноначальності в державному управлінні Радянського Союзу [222].

Дослідники В. А. Власов [50], О. Л. Недавній [309], В. Д. Сорокін [418, с. 16–19], Ю. Є. Шмєльов [418, с. 16–19], О. В. Шоріна [526] у своїх працях розглядали особливості функціонування радянських органів державної влади, аналізували принципи та методи їх діяльності.

Радянська дослідниця В. С. Проніна розглядала проблеми правової регламентації, особливості керівництва центральних органів управління народним господарством, їх правовий статус, організаційно-правові форми та методи роботи [368].

Проблеми розробки й прийняття Конституції РСФРР 1918 року, що частково діяла на території України в перші роки встановлення більшовицької влади, становлення й розвиток вищих законодавчих органів радянської держави, особливості правотворчої діяльності органів державної влади та управління РСФРР проаналізовані в працях Л. І. Антонової [12, с. 96–105; 13], В. М. Клеандрова [213], Ю. С. Кукушкіна [258], Н. Я. Купріца [265], О. І. Чистякова [519] та інших.

Дослідженням правового статусу, структури та повноважень органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках займалися радянські вчені Б. М. Бабій [17; 18], В. С. Кульчицький [262], А. Й. Рогожин [376–378], Д. Т. Яковенко [539] та інші вчені, праці яких залишаються одними з найґрунтовніших і найповніших досліджень із зазначеної проблематики.

Так, у праці Б. М. Бабія «Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.)» проаналізовано систему органів державної влади та управління радянської України, їх організаційну структуру та повноваження, а також охарактеризовано зміни, що відбулися в системі органів державної влади у зв’язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи 1923–1925 роках [18].

Наступне монографічне дослідження Б. М. Бабія «Місцеві органи державної влади Української РСР в 1917–1920 рр.» присвячено характеристиці системи місцевих органів радянської влади в 1917–1920 роках, проаналізовано структуру і компетенцію ревкомів України, етапи та особливості формування місцевих рад, їх структуру та повноваження [17].

Конституційні засади створення та діяльності центральних органів державної влади та управління УСРР в 1917–1937 роках розглядалися в праці Д. Т. Яковенка, де автор проаналізував структуру та повноваження

Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК УСРР, Ради народних комісарів УСРР та народних комісаріатів УСРР [539].

Варто зазначити, що в 1970–1980-х роках пожвавлюється інтерес до дослідження проблем радянського будівництва і в періодичних виданнях. З'являються наукові статті, що розкривали особливості функціонування окремих органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років [21; 22; 30; 31; 282; 516; 523].

Отже, радянські вчені активно займалися дослідженням загальних засад створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України. Проте, аналізуючи їхні праці потрібно враховувати той факт, що більшість з них пронизані ідеологічними догмами, постулатами, вузько-класовими принципами.

Сучасна історіографія. Основними завданнями сучасних праць є об'єктивне висвітлення особливостей створення й діяльності органів державної влади та управління УСРР–УРСР на основі аналізу архівних матеріалів. Підґрунтям для цього стала нормативно-правова база, зокрема, Закони України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 17 квітня 1991 р. № 962-XII [364], «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні» від 28 листопада 2006 р. № 376-V [351], «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 09 квітня 2015 р. № 316-VIII [352], «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 09 квітня 2015 р. № 317-VIII [353], Указ Президента України «Про розсекречення, оприлюднення та вивчення архівних документів, пов'язаних з українським визвольним рухом, політичними репресіями та голодоморами в Україні» від 23 січня 2009 р. № 37/2009 [365], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з оприлюднення та вивчення розсекречених архівних документів, пов'язаних з українським визвольним рухом

XX століття, політичними репресіями та голодоморами в Україні» від 02 грудня 2009 р. № 1560-р [355] та ін., що дозволило, на основі архівних документів, всебічно та об'єктивно проаналізувати процеси, що відбувалися в радянський період нашої історії [324, с. 31].

Вагомий внесок у дослідження правового статусу органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках здійснив відомий український вчений,академік, доктор юридичних наук, професор В. Д. Гончаренко. Вчений досліджував діяльність Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів [75; 82; 74], аналізував норми Конституцій УСРР 1919 року [79] та 1929 року, Конституції СРСР 1924 року, а також структуру, повноваження та систему органів державної влади та управління УСРР і УРСР, зокрема, характеризував порядок формування Всеукраїнських з'їздів рад [72, с. 39–43], право законодавчих органів УСРР на конституційні протести і його реалізацію у 1920-ті роки [80, с. 108–116], нормативні акти, які регулювали діяльність вищих органів влади України в період нової економічної політики (1921–1929 роки) [77, с. 37–48], право УСРР в період нової економічної політики (1921–1929 роки) [81, с. 313–330], конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 роки) [71, с. 17–27], статус Української СРР за першою Конституцією Союзу РСР [70, с. 57–65], організацію та діяльність Президії Всеукраїнського ЦВК (1917–1938 роки) [78, с. 44–53], організацію та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 року [68, с. 101–115]. Також варто відмити збірники документів, підручники та посібники за редакцією академіка В. Д. Гончаренка [204].

Сучасні вітчизняні наукові праці з проблематики дослідження умовно можна поділити на кілька груп. По-перше, це монографії, присвячені особливостям функціонування органів державної влади незалежної України, в яких аналізуються історичні аспекти створення та діяльності органів державної влади та управління, в тому числі

радянського періоду. Так, у монографічному дослідженні Д. В. Журавльова «Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект» проаналізовано теоретичні і практичні проблеми щодо принципів та форм організаційно-правового забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України, а також охарактеризовано етапи становлення центральних органів виконавчої влади на території України. Вчений зазначає, що процес становлення та розвитку центральних органів виконавчої влади доречно розглядати, починаючи з часів Української Народної Республіки, Гетьманату та Директорії. Характеризуючи радянський період формування органів державної влади, дослідник припускає, що всевладдя рад цілком поглинуло виконавчу владу як самостійну форму державно-владних проявів [158, с. 8].

У монографії українського дослідника В. С. Гошовського, присвяченій реформуванню системи органів виконавчої влади в Україні, досліджуються особливості правового регулювання системи виконавчої влади в Україні, теоретико-методологічні та організаційно-правові засади її реформування, а також історико-правові аспекти організації системи органів виконавчої влади в Україні [87].

У монографічному дослідженні А. А. Коваленка розкриваються поняття й суть виконавчої влади, політико-правові засади функціонування виконавчої влади в Україні, здійснюється аналіз розвитку виконавчої влади в посттоталітарних державах, зокрема в Україні [217]. Вирішенню теоретико-прикладних проблем, пов’язаних із функціонуванням системи органів виконавчої влади, присвячена праця українського вченого І. Б. Коліушка. Автор досліджує питання законодавчого забезпечення повноважень, організації та діяльності органів виконавчої влади в контексті здійснюваної в Україні адміністративної реформи, у тому числі проблематику статусу державних політичних діячів, питання державної служби й адміністративно-процедурних відносин у виконавчій владі [226].

У роботі українського дослідника-правознавця О. Д. Крупчана головна увага приділена організаційним засадам виконавчої влади в Україні та її правовому регулюванню, подано аналіз основних принципових засад державної влади в умовах проведення адміністративної реформи, розглянуто особливості організації виконавчої влади в Україні, діяльність місцевих органів виконавчої влади [256]. У праці Н. О. Армаш охарактеризовано адміністративно-правовий статус керівника органу виконавчої влади, визначено його елементи, досліджено особливості реалізації адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади у відносинах відповідальності [14].

Серед сучасних вітчизняних учених, котрі активно розробляють проблеми функціонування виконавчої влади в Україні, слід назвати В. Б. Авер'янова. У колективній монографії «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право» аналізується сутність державного управління в Україні й у провідних зарубіжних країнах у контексті стандартів належного урядування та європейських принципів адміністративного права. Зокрема, характеризують особливості діяльності органів державного управління в України [105].

Вагомий внесок у юридичну науку щодо дослідження створення й функціонування органів державної влади та управління належить відомій вітчизняній ученій-юристу Н. Р. Нижник. У своїх працях вона неодноразово зверталася до аналізу проблем формування органів державного управління України на різних історичних етапах їх становлення [103; 330].

Варто окремо відмітити роботи українського вченого В.Т. Окіпнюка [323–327]. У монографії «Радянські органи державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.)» досліджено правовий статус органів державної безпеки радянської України, їх організаційну структуру та повноваження [327].

Монографічне дослідження В. І. Тимцуника присвячене проблемам модернізації системи влади та державно-управлінським реформам, здійсненим в УРСР у другій половині XX ст. та аналізові їх історичних передумов, в тому числі в 1920-х – першій половині 1930-х років [438].

У праці «Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку», підготовленій колективом авторів Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України та Міжнародної асоціації істориків права за редакцією І. Б. Усенка, один із розділів присвячений аналізові правового статусу судових органів радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років [424].

Український вчений В.М. Щербатюк, досліджуючи селянський повстанський рух в Україні 1917–1921 років, ґрунтовно проаналізував українську історіографію зазначеного періоду [530–532]. Дослідник хронологічно виокремлює три історіографічні періоди, зокрема, перший – 1918 р. – середина 1920-х років, що характеризується зародженням національного та радянського напрямів історіографії; другий – охоплює період з другої половини 1920-х років і до 1990 року, що характеризується поглибленням відмінностей в підходах до дослідження та висвітлення повстанства різними історіографічними школами; третій – від початку 1990-х років, що характеризується відходом від заідеологізованих методологічних підходів, співпрацею вітчизняних та зарубіжних дослідників та широким залученням архівних матеріалів.

Дослідженню особливостей створення та функціонування органів державної влади та управління радянської України 1920–1930-х роках присвячено низку дисертаційних робіт. Правові засади формування та діяльності Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів аналізувалися в дисертаційних дослідженнях українського вченого В. Д. Гончаренка [75; 82].

У низці дисертаційних робіт автори, як правило, досліджують правові засади становлення та діяльності окремого органу державної влади

та управління УСРР–УРСР. Так, вчений О. І. Олійник аналізував особливості правового статусу, організаційно-правові основи діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ радянської України у 1917–1941 роках [329]. У дисертаційному дослідженні Г. В. Лаврик на тему «Правове регулювання свободи совісті, віросповідання і діяльності релігійних організацій у радянській Україні (1919–1929 рр.)» проаналізовано нормативно-правові акти, передусім Конституцію УСРР 1919 року, Кримінальний кодекс УСРР 1922 року, Адміністративний кодекс УСРР 1927 року, Кодекс законів про працю УСРР 1922 року, Кодекс законів про народну освіту УСРР 1922 року, Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб і акти громадянського стану УСРР 1926 року та інші документи, важливі для відтворення процесу формально-нормативного закріплення та здійснення права на свободу совісті і віросповідання, діяльності релігійних організацій в зазначений період [272; 273].

У дисертації на здобуття ступеня доктора юридичних наук В.Т. Окіпнюка на тему «Радянські органи державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.) на основі архівних матеріалів досліджено юридичний статус, організаційну структуру, діяльність та кадровий склад органів державної безпеки, а також особливості юридичного статусу місцевих територіальних і спеціалізованих органів та військових формувань у зазначений період [326].

У дисертаційному дослідженні О.В. Пристайко проаналізовано структурну побудову та функції НКВС–МВС УРСР в 1934–1954 роках, визначено їх роль і місце в системі тоталітарного владарювання [347].

Систему державних органів управління освітою в радянській Україні, в тому числі і Народний комісаріат освіти УСРР, проаналізовано у дисертаційних дослідженнях С. В. Майбороди [287; 288] та Н. В. Самандас [384]. Правові засади функціонування Народного комісаріату освіти УСРР досліджуються в працях українського вченого Л. І. Рябошапки [380; 381].

У дисертації О. М. Лисенко на основі комплексного дослідження теоретичних і практичних проблем становлення та функціонування органів державної влади України досліджується реформування органів виконавчої влади від адміністративно-командної до демократичної системи управління [279].

У дисертаційній роботі В. О. Величка на основі комплексного дослідження теоретичних і практичних проблем правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні аналізується становлення інституту місцевих державних адміністрацій протягом трьох історичних періодів – дорадянського, радянського й сучасного [46]. Дослідниця О. В. Хоменко аналізує поняття та ознаки державної влади, зміст, особливості та етапи формування виконавчої влади, а також її місце в системі державної влади [453].

Український вчений В. В. Стрілець у своєму дисертаційному дослідженні «Революційні комітети Полтавської губернії (грудень 1919 – квітень 1920 рр.): історико-правове дослідження» проаналізував нормативно-правову базу формування системи революційних комітетів на межі 1919–1920 років, розкрив особливості створення губернського, повітових, волосних і сільських революційних комітетів Полтавської губернії та охарактеризував структуру і компетенцію ревкомів усіх рівнів [421].

У дисертаційному дослідженні В. В. Сокирської «Відносини між РСФРР і УСРР (1919–1929 рр.): політико-економічний та адміністративно-територіальний дискурс» проаналізовано принципи формування відносин між РСФРР і УСРР у 1919–1929 роках, охарактеризовано чинники, які впливали на формування та діяльність органів влади РСФРР і УСРР, проаналізовано діяльність та роль інституту уповноважених, повноважних та постійних представництв як формалізованої ознаки російсько-українських відносин [416].

У дисертації Ю. В. Бурди на здобуття ступеня кандидата історичних наук на тему «Місцеві ради УСРР в утвердженні більшовицької монополії на державну владу (1920-ті рр.)» проаналізовано статус місцевих рад у системі органів державної влади, охарактеризовано трансформацію їх владних повноважень, а також прослідковано зміни в соціальному складі депутатського корпусу [32].

Другу групу складають підручники та посібники з теорії й історії держави та права, конституційного й адміністративного права, державного будівництва та місцевого самоврядування, з теорії та історії державного управління України. Це підручники з історії держави і права України та зарубіжних країн Л. М. Бостан, С. К. Бостан [28], В. Д. Гончаренка, Н. О. Дорощук [199], П. П. Захарченка [199; 165; 166], В. С. Калиновського, О. В. Кузьминця [257], В. С. Кульчицького [264], О. Л. Копиленка, П. П. Музиченка [305], А. Й. Рогожина, О. Д. Святоцького [378], Б. Й. Тищика, Л. М. Хойнацької, А. С. Чайковського [515] та ін., у яких аналізуються процеси створення й організація органів державного управління на різних історичних етапах.

Теоретичні аспекти правового статусу органів державної влади розглядаються в підручниках із державного будівництва та місцевого самоврядування, автори яких, досліджуючи структуру органів державної влади загалом, розкривали деякі історико-правові аспекти діяльності радянських органів державної влади та управління. Це праці правознавців С. Д. Гусарєва, В. С. Журавського [160], М. С. Кельмана [210], А. М. Колодія [227–229], В. В. Копєйчикова, О. Г. Мурашина, А. Ю. Олійника, В. О. Серьогіна, С. Г. Серьогіної [99], О. Д. Тихомирова [281] та ін.

Загальнотеоретичні аспекти досліджуваного питання частково розкриваються у підручниках і навчальних посібниках із конституційного й адміністративного права. Зокрема, це праці вчених-юристів:

В. К. Колпакова [232], О. В. Кузьменко, Ю. М. Тодики [240], О. Ф. Фрицького [450] та інших.

Серед підручників і посібників із теорії й історії державного управління варто назвати праці В. Б. Авер'янова [106], В. Б. Дзюндзюка, М. В. Ковалів, Н. Р. Нижник [103], Г. С. Одінцова [322], В. Л. Ортинського, В. І. Тимцуника [221] й інших вчених. У зазначених працях аналізуються історичні етапи розвитку державного управління в Україні, розглядаються принципи, функції, форми та методи управління в органах виконавчої влади України, визначається роль керівника в процесі управління, розкриваються особливості проходження державної служби.

У праці «Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність» висвітлюється історія становлення та розвитку місцевої виконавчої влади від часів Русі до сьогодення, зокрема один із розділів присвячено аналізові формування радянських органів місцевої влади [375].

Аналізуючи історіографію з теми дослідження, варто згадати і праці істориків, що досліджували зазначений період. Це, зокрема, монографія О. М. Абразумова та С. В. Корновенко «Суспільно-політична активність селянства УСРР у роки непу», де автори аналізують передумови, різноманіття маловідомих раніше форм та проявів, а також результатів суспільно-політичної активності українського селянства у роки непу [2].

Третю групу історіографії складають праці зарубіжних учених, присвячені окремим питанням діяльності органів державної влади та управління СРСР, РСФРР та УСРР–УРСР. Це, зокрема, дослідження російських фахівців, науковий доробок яких є досить великим. Серед них варто назвати праці таких вчених, як А. В. Бондаренко [27], В. В. Вєдєнєєв [44], Ф. В. Дитинко [142], О. Д. Максимова [290], О. Є. Ненін [311], О. І. Філонова [449], О. І. Чистяков [519], О. Ф. Шишов [525] та інші. Зокрема, у дисертаційному дослідженні О. Д. Максимової проаналізовано законодавчу діяльність з'їздів Рад, ЦВК, Президії ЦВК і РНК РСФРР в 1917–1936 роках, охарактеризовано процес взаємодії між зазначеними

органами у сфері законотворчості. Автор підкреслює, що однією з особливостей радянської кодифікації було те, що вона проходила під впливом марксистсько-ленінської ідеології [290, с. 430].

Серед робіт зарубіжних авторів узагальнюючого характеру варто назвати працю Ореста Субтельного, де на основі документів та на фоні тогочасних подій в світі, висвітлюється боротьба за українську державність [423].

Радянська проблематика досліджувалася у працях зарубіжних науковців К. Андерса [548], Д. Баррона [541], З. Бжезинського [542], А. Гетти [546], М. Джейкобсона [547], Е. Епплбом [150; 151], Р. Конквеста [236; 237], М. Маліа [291; 292] та інших, які аналізували політичний режим та діяльність радянських партійних та державних органів.

Окремі аспекти діяльності органів державної влади радянської України в 1920–1930-х роках розглядалися в дослідженнях, присвячених аналізові судової системи та судових органів СРСР в зазначений період. Це, зокрема, монографія канадського вченого Пітера Соломона «Радянська юстиція при Сталіні», де автор характеризує судову систему та судові органи, а також особливості судового процесу в радянській державі в кінці 1920-х – на початку 1930-х років [417]. Особливості судової системи РСФРР в 1921–1929 роках проаналізовано в дисертаційному дослідженні О. І. Філонової, де автор зазначає, що в судовій системі та судовому процесі РСФРР домінували ідеологічні основи, а судова система не займала самостійного місця у механізмі держави, її розвиток визначався Радами, НКЮ РСФРР, РКП(б)–ВКП(б), модернізація судової системи керувалася партійними рішеннями, якими надавалися загальні установки для судових органів у вирішенні державних справ [449, с. 166].

Теоретико-правові аспекти категорій «механізм держави» та «орган держави» розкриваються у працях російських вчених С.С. Алєксєєва, В.В. Лазарєва, В. С. Нерсесянца, Р. А. Ромашова, В. П. Сальникова,

Є. Г. Шукшина; білоруських – В. М. Бібіло, Т. В. Сенькової; казахських – М. Ш. Байтіна, А. С. Ібраєвої, М. Ш. Какимової та інші.

Таким чином, підводячи підсумки історіографічного огляду наукових праць з проблеми правового статусу органів державної влади та управління УСРР, варто зазначити, що, незважаючи на все різноманіття публікацій, в українській юридичній науці на сьогодні немає цілісного дослідження конституційно-правових засад становлення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках, відсутність якого викликана об'ємністю та багатоаспектністю теми дослідження.

1.2. Понятєво-термінологічний апарат і методологія дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках

Комплексний аналіз конституційно-правових засад створення органів державної влади та управління радянської України та їх функціонування в 1920–1930-х роках зумовлює необхідність використання різноманітних методів дослідження. Відтак формування методологічної бази дослідження ґрунтується на сукупності принципів та методів пізнання дійсності.

Варто зазначити, що у науковій літературі «метод» (від греч. *methodos* – шлях, спосіб пізнання, дослідження, простежування) визначається як спосіб досягнення певної мети, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності. Метод є шлях пізнання, що дослідник прокладає до свого предмета керуючись певною гіпотезою [88, с. 14–15]. У свою чергу під методологією наукового дослідження розуміють сукупність принципів, засобів, методів і форм

організації та проведення наукового пізнання поставленої проблеми [537, с. 14].

Вибір методів дослідження залежить від мети та завдань, предмета та об'єкта дослідження з урахуванням сучасних здобутків вітчизняної методології. Відтак, методологія дослідження ґрунтується на принципах історизму, авторської об'єктивності, системності, всебічності, наступності (спадкоємності).

Враховуючи предмет та об'єкт наукового дослідження, слушним є твердження українського вченого О.В. Турчака, що для сучасної науки історії українського права та держави характерним є перехід від ідеологічно заангажованої й політизованої суспільно-політичної концепції до нових теоретико-методологічних і нормативно-правових конструкцій [442, с. 31].

У науковій літературі неодноразово наголошувалось на досить суттєвій деталі, що теоретичне, а разом з ним методологічне і практичне значення системної методології, пов'язане із виникненням в гносеології нових проблем, які фактично виникають як окремі аспекти старих проблем у зв'язку із специфічною для сучасної науки практики аналізу складноорганізованих об'єктів [304, с. 29].

Відтак, в умовах переосмислення історичного минулого, об'єктивного та не заідеологізованого висвітлення потребують проблеми функціонування органів державної влади радянської України. Ефективність та об'єктивність дослідження конституційно-правових засад створення та функціонування органів державної влади та управління радянської України значною мірою залежить від вибору методологічного інструментарію, що ускладнюється у зв'язку з трансформацією юридичної науки та переосмисленням історико-правової спадщини. Це, у свою чергу, вимагає не заідеологізованих підходів щодо вибору методів дослідження.

Для досягнення поставленої мети дослідження та об'єктивного розкриття завдань у роботі застосовувався увесь методологічний

інструментарій дослідження. Історико-теоретичний підхід був використаний під час дослідження конституційно-правових засад створення та функціонування органів державної влади та управління УСРР–УРСР в 1920–1930-х рр., їх повноважень, організаційної структури, а також форм та методів діяльності. Саме історико-теоретичний аналіз дає всебічне уявлення про природу й логіку предмета пізнання. Це – об'єктивна основа методологічних рішень [156, с. 45]. Важливість історико-теоретичного підходу важко переоцінити, особливо в умовах трансформації суспільної свідомості та переосмислення радянського минулого нашої держави.

У ході проведеного нами дослідження використовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, за допомогою яких проаналізовані конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр. Методологія дослідження ґрунтується на принципах історизму, авторської об'єктивності, системності, всебічності, наступності (спадкоємності), а також на використанні загальнонаукових (аналіз, синтез, узагальнення, класифікація, типологізація, ідеалізація (абстрагування)) та спеціально-історичних (історико-генетичний, проблемно-хронологічний, порівняльно-історичний) методів.

У дисертаційному дослідженні використано *діалектичний метод* пізнання: дія закону переходу кількісних змін у якісні знайшла свій вияв у ході реалізації нормативно-правових (правових та партійних) актів радянської України; дія закону єдності і боротьби протилежностей виявилася у збігу та дублюванні норм права у різних нормативних актах, а також повноважень органів державної влади та управління УСРР на початковому етапі встановлення радянської влади на території України; дія закону заперечення проявилась у змінах норм законодавства, що регламентувало діяльність органів державної влади та управління УСРР.

Використання *герменевтичного методу* було здійснено з метою інтерпретації та тлумачення не лише нормативно-правових актів, а й рішень КП(б)У та висловлювань представників державного та політичного апарату щодо особливостей та напрямів діяльності окремих органів державної влади та управління або ж держави загалом в умовах існування радянської цензури.

За допомогою *аксіологічного методу* було проаналізовано законодавчі ініціативи державних та партійних керівників щодо удосконалення конституційного процесу в радянській Україні.

Принцип *наукової об'єктивності* дозволив врахувати всю сукупність чинників, що вплинули на функціонування органів державної влади та управління УСРР, і є неможливим без переходу від абстрактного до конкретного, від простого до складного. Використання *індукції* та *дедукції* допомогло виявити та систематизувати повноваження органів державної влади та управління радянської України, проаналізувати форми та методи їх діяльності.

Застосовування *системного методу* зумовлене суцільною потребою аналізу й узагальнення складних державно-правових явищ з урахуванням властивостей не лише самого предмету дослідження, а й цілої низки суміжних понять та процесів, якими характеризується досліджуваний період. Вкрай важливими виявилися поняття, які розкривають найсуттєвіші ознаки функціонування державного апарату відповідно до притаманних певній історичній добі очікувань. Системний підхід у цілому відображає стратегічну мету – надати дослідженню найповнішого характеру, шляхом раціонального об'єднання в систему вже відомих і нововиявлених фактів та закономірностей в процесі вивчення об'єкта наукового пізнання та систематизувати знання у єдину логічну несуперечливу схему чи модель [304, с. 32].

Завдяки застосуванню *статичного методу* проаналізовано кількісний та якісний склад окремих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Структурно-функціональний метод реалізовано через визначення правового статусу Всеукраїнського з'їзду рад, Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Ради народних комісарів УСРР в структурі органів державної влади. Цей метод було використано для аналізу системи органів державного управління УСРР, виявлення і характеристики зв'язків між елементами цієї системи, порівняння правового статусу народних комісаріатів. Водночас цей підхід застосовувався для встановлення відмінностей організаційної структурної органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Завдяки *порівняльному-правовому методу* виявлено спільні та відмінні риси законодавства, яке регламентувало діяльність органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. Порівняльно-правовий метод дозволяє класифікувати державно-правові процеси, з'ясувати їхню історичну послідовність, кореляційні зв'язки. Використання цього методу вкрай необхідне при порівнянні організаційної структури, повноважень, форм та методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Використання *формально-юридичного методу* сприяло систематизації та періодизації наукових уявлень про правову природу понять «механізм держави», «орган державної влади» та їх генезис, а також дослідженню правового положення та функціонування органів державної влади та управління за Конституцією УСРР 1919 року (в редакції 1925 року) та Конституцією УСРР 1929 року.

Метод *аналізу письмових (архівних) джерел* застосовувався з метою реального дослідження архівних документів, які стосуються конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної

влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. Такий метод нами використовувався, наприклад, при вивченні матеріалів фонду «Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» Центрального державного архіву вищих органів влади України, зокрема, нормативних актів, прийнятих Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК та його Президією, протоколів з'їздів та матеріалів до них, кількісного та якісного складу делегатів Всеукраїнського з'їзду рад, форм та методів діяльності з'їзду, ВУЦВК та Президії ВУЦВК, а також листів, телеграм, резолюцій всеросійських і всеукраїнських з'їздів Рад та ВЦВК і ВУЦВК УСРР; фонду «Рада Народних Комісарів УСРР» ЦДАВО України, зокрема, положення про РНК УСРР, протоколів засідання РНК УСРР та матеріалів до них, а також положень, засідань колегій народних комісаріатів та Уповноважених народних комісарів РСФРР в Україні та матеріалів до них.

При написанні дисертації особливе місце відводиться *аксіологічному підходу*, за допомогою якого отримано ціннісні уявлення щодо партійних та державних програм щодо трансформації системи органів державної влади та управління.

Постановка проблеми дослідження передбачає застосування *методу актуалізації*, який дозволяє визначити цінність наукових знань для нинішнього, а також майбутнього часу; будувати наукові прогнози майбутнього розвитку історико-правової науки на основі виявлення її провідних тенденцій та їхньої еволюції від минулого до теперішнього часу [59, с. 28–29].

Історичний метод дозволив проаналізувати формування органів державної влади та управління радянської України на принципах Конституції УСРР 1919 року, Конституції УСРР 1919 р. в редакції 1925 р. та Конституції УСРР 1929 р.

Таким чином, застосовування загальних, спеціальних та окремих наукових методів дозволило охарактеризувати конституційно-правові

засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Водночас історико-правове дослідження конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР потребує належного опрацювання понятєво-термінологічного апарату. Насамперед, для комплексного розкриття досліджуваної тематики, важливе значення має визначення понять «механізм держави» та «орган держави».

Варто зазначити, що у зв'язку з реформуванням всієї системи органів державної влади України важливого значення набуває теоретико-правовий аналіз конструкції «механізм держави» [1, с. 83–84]. Функціонування та взаємодія всієї системи органів та установ, що входять до державного механізму, дозволяє ефективно реалізувати завдання та функції держави. У зв'язку з цим актуальною є думка українського правознавця О. В. Петришина, що «практична реалізація завдань держави передбачає функціонування спеціально утвореного для цього механізму… механізм держави є її атрибутом і відбиває інституціональний аспект державності» [163, с. 22].

В юридичній літературі неодноразово ставилося питання щодо етимології поняття «механізм держави» та характеристики його структурних елементів.

У XIX – на початку XX ст. вчені, філософи, мислителі та історики права активно досліджували державотворчі процеси. Зокрема, в теорії держави і права, філософії та історії права вчені, філософи, мислителі А. І. Елістратов, О. О. Жилін, Ф. Ф. Кокошкін, М. М. Коркунов, М. І. Лазоревський, О. А. Рождєствєнский, Г. Ф. Шершеневич та інші аналізували поняття, сутність і зміст понять «механізм держави», «орган держави» та «орган державної влади».

Вчений М. Н. Коркунов у своїй праці з державного права розглядав поняття, структуру та види державних органів, аналізував особливості

прийняття рішень колегіальними органами [247]. Поняття, види, структуру та системи державних органів досліджували дореволюційні історики права А. І. Єлістратов [147], М. Н. Коркунов [248], Н. І. Лазаревський [277]. Праці дорадянських вчених-правників у дисертаційному дослідженні використовувалися під час аналізу еволюції понять «механізм держави» та «орган держави».

У радянський час дослідженням питань, пов'язаних з поняттям, сутністю та структурою механізму держави,займалася низкавчених. Радянські дослідники І. М. Ананов, В. А. Власов, П. Т. Василенков, Н. А. Волков, П. Т. Вишняков, І. Л. Давітнідзе, Ю. М. Козлов, В. В. Копейчиков, І. М. Кузнєцов, В. М. Марчук, В. М. Манохін, С. А. Маєвський,О. В. Шоріна та іншіхарактеризували загальні засади функціонування й структуру органів державного управління СРСР та УСРР–УРСР.

Окремі аспекти, що стосуються об'єкта нашого дослідження, вміщено також у працях радянського вченого Б. М. Лазарєва, який аналізував систему органів державного управління, їх компетенцію, форми й методи роботи [275; 276]. Автор досліджував механізм держави, систему органів державного управління, принципи їх утворення, методи та форми органів державного управління [274].

Дослідженню теоретичних проблем організації та діяльності органів державного управління в радянський час присвячена праця Ц. А. Ямпольської «Органы советского государственного управления в современный период», де автор характеризувала особливості структури механізму держави [540].

Значний внесок у вирішення цієї проблеми зробили В. Б. Авер'янов, С. Д. Гусарєв, О. Г. Мурашин М. С. Кельман, А. М. Колодій, В. В. Копєйчиков, Г. В. Лаврик, Н. М. Оніщенко,О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, О. В. Скрипнюк, В. Я. Тацій, О. Д. Тихомиров, Н. М. Хома, В. Ф. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та

багато інших українських та зарубіжних вчених. Окремі питання теоретико-правового визначення механізму держави були предметом аналізу таких авторів, як Г. М. Бистрик, О. В. Ракул, В. В. Сухонос, Н. П. Харченко, В. А. Шатіло та ін.

Поняття «механізм держави», «механізм державної влади» є одними з ключових понять у теорії держави та права, конституційного та адміністративного права, а також в теорії державного управління. Аналіз наукової літератури свідчить про багатоманітність тлумачення поняття «механізм держави».

На сьогодні в юридичній науці не існує єдиної позиції щодо визначення поняття «механізм держави». Дискусія розпочалася з самої дефініції, зокрема, для позначення відповідної владної конструкції, за допомогою якої реалізуються функції держави, зарубіжні вчені використовують такі поняття, як «державна влада», «форма держави», «форма правління», українські – «механізм держави», і дуже рідко – «апарат держави».

Як відомо, механізм (від грецького μηχανή mechané–машина) –це сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух, а також пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [534, с. 380]. Варто зазначити, що в юридичній науці термін «механізм» використовується в основному дослідниками теорії держави та права.

Поняття «механізм держави» в юридичній науці почало застосовуватися в 1920–1930-х роках, після висунення гасла про механізм диктатури пролетаріату, який складався з КП(б)У, як ядра влади, та низки державних та недержавних організацій, за допомогою яких партія здійснювала свій політичний курс [439, с. 141].

На думку радянського дослідника М. К. Ісакова, до початку 1950-х років у СРСР механізм держави визначався в широкому й вузькому значенні. У широкому значенні механізм держави – це політична система

суспільства, у вузькому значенні він вважався тотожним і вичерпувався поняттям апарату державної влади [194, с. 10]. На сьогодні трактування механізму держави як політичної системи суспільства в сучасній юридичній науці повністю втрачене, і більшість учених-правників та політологів виправдано відмовилися від нього. Варто погодитися з українською дослідницею Н. П. Харченко, яка зазначає, що механізм держави не можна ототожнювати з політичною системою суспільства, а державу варто розглядати як важливу складову частину цієї системи, що входить до неї як цілісний інститут поряд з політичними партіями, громадськими організаціями тощо [451, с. 288].

У 1960–1980-х роках, як стверджував дослідник В. К. Бабаєв, таке розуміння механізму держави було замінене концепцією політичної організації чи політичної системи суспільства [429, с. 105].

У радянській науковій думці 1960–1980-х років загальноприйнятим було вживання понять «механізм держави» та «апарат держави» як ідентичних. На думку Л. І. Спірідонова, механізм держави – це система її органів, за допомогою яких вона здійснює державну владу й реалізовує свої функції [338]. Радянський дослідник А. Г. Лашін писав, що державний механізм нерідко називали державним апаратом у широкому значенні слова, а систему державних органів – апаратом у вузькому [278, с. 43–48]. Як відомо, у багатьох сучасних українських та зарубіжних працях з теорії держави і права поняття, філософії права «механізм держави» тлумачиться як тотожне за змістом поняттю «апарат держави».

Відомий вчений В. В. Копєйчиков розмежовував поняття «механізм держави» та «апарат держави». На його думку, механізм держави – це система всіх державних організацій, які здійснюють її завдання і реалізують функції [162, с. 85], а апарат держави – це система всіх державних органів, що організують здійснення завдань, виконання відповідних її функцій у межах своєї компетенції [162, с. 87].

Українські вчені С. Д. Гусарєв, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров та інші [280, с. 82; 434, с. 100; 91, с. 79], зберігаючи первісне визначення «механізму держави», яке започатковане академіком В. В. Копєйчиковим, продовжують наукові розробки у цьому напрямку. Зокрема, професор С. Д. Гусарєв зазначає, що механізм держави – це система державних організацій (органів, установ, підприємств, інших державних організацій), які створюються для організації і безпосереднього здійснення функцій держави [91, с. 79].

Серед сучасних українських учених, які активно розробляли й розробляють проблеми сутності та змісту механізму держави, слід назвати С. В. Бобровник. Так, у колективній праці «Теорія держави і права. Академічний курс» за редакцією О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко, професор С. В. Бобровник визначає механізм держави як систему нормативно визначених, взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій та наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності [433, с. 146].

Правознавець П. М. Рабінович вважає, що механізм держави – це система всіх державних організацій, які виконують її завдання і реалізують її функції. Серед таких організацій він виділяєдержавні підприємства, державні установи (заклади), державні органи (органи держави) [370, с. 57].

Аналіз поняття «механізм держави» у своїх працях робить також українська дослідниця Т. О. Пікуля. За її твердженням, механізм держави – це система державних організацій, а саме державних органів, державних піприємств та установ, які покликані забезпечити реалізацію завдань та функцій держави. Частину механізму держави, а саме систему всіх державних органів, що наділені державно-владними повноваженнями з метою безпосереднього управління суспільством і виконання завдань та функцій держави називають державним апаратом [435, с. 119; 339, с. 9–15; 340, с. 46–54]. І далі вчена зазначає, що на сучасному етапі

державотворення у науковій літературі утверджується і не викликає заперечень новий підхід до визначення поняття «механізм держави» як системи не тільки державних органів, державних установ і підприємств, а й інших інститутів держави, наприклад, бюджетна, грошова і банківська системи, державна власність, системи охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, виховання, науки, культури тощо [340, с. 46–54].

Вчена-правознавець О. Ф. Скакун розглядає механізм держави як цілісну, ієрархічну, динамічну систему державних органів, підприємств, установ, інститутів, що здійснює завдання і функції держави на основі та в межах права і слугує її (держави) організаційно-економічною, організаційно-політичною, організаційно-соціальною, організаційно-культурною основою [388, с. 160].

Під механізмом держави мається на увазі система державних органів, які є ієрархічною структурою, що ґрунтується на розподілі влади і має необхідні матеріальні придатки, за допомогою яких здійснюються завдання та функції держави [436, с. 163].

Досліджуючи співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади, вчений В. А. Шатіло говорить, що механізм держави – це сукупність різноманітних державних структур, що забезпечують економічні, соціальні, політичні та правоохоронні функції, а державний апарат – це конституційно передбачена система державно-владних структур, наділених визначеними повноваженнями представницького, управлінського та судового характеру [524, с. 6].

Дослідник зазначає, що віднесення до органів державного апарату, крім системи органів державної влади; системи органів державного управління; системи судових органів, також систему органів прокуратури, главу держави, збройні сили, поліцію, дипломатичні представництва за кордоном, правоохоронні органи, установчу владу та контрольну владу, суттєво розширює поняття державного апарату і не забезпечує можливості

відокремлення категорій «державний апарат» та «механізм державної влади» [524, с. 6–7].

Механізм держави являє собою систему державних організацій, за допомогою яких реалізується державна влада, забезпечується державне керівництво суспільством, реалізуються завдання та функції держави [432, с. 33].

Крім загальновизнаного тлумачення поняття «механізм держави» як системи державних організацій (державних органів, державних підприємств та державних установ), в юридичній науці існує думка, згідно з якою механізм держави складає система органів державної влади та інші основні інститути держави. Зокрема, таку точку зору підтримують правники М. С. Кельман, О. Г. Мурашин та Н. М. Хома, які зазначають, що пріоритетною складовою механізму держави є її політична основа, зокрема органи державної влади [210, с. 118]. Вчені виокремлюють основні риси механізму держави:

– механізм держави складається з особливої групи людей, яка виокремилась із суспільства і займається тільки тим і, як правило, тим або головним чином тим, що управляє;

– державні органи, що утворюють його, підпорядковані один одному. Уособлення окремих ланок механізму і перетворення їх на домінуючу силу саме і є показником кризи політичної влади, яку періодично переживає держава;

– кожний орган наділений владними, обов’язковими для всіх повноваженнями. Виступаючи від власного імені, державний орган діє як орган державного володарювання;

– обов’язкова наявність організаційних і матеріальних засобів примусу [210, с. 118–119].

Подібні погляди висловлюють автори підручника з конституційного права і характеризують механізм держави як систему органів і організацій

та інших інститутів держави, які утворюють її організаційну основу: організаційно-політичну, організаційно-економічну та інші [239, с. 153].

У зв'язку з цим становить інтерес позиція дослідниці О. В. Ракул, яка аналізуючи різноманітні підходи до визначення поняття «механізм держави» та теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України, виокремлює основні концепції визначення поняття «механізм держави»: механістичну, діяльнісну та організаційну. Відповідно до механістичної концепції механізм держави визначають як метод, спосіб функціонування державних органів; згідно з діяльнісною концепцією, механізм держави – це сукупність станів і процесів, послідовність дій державних органів, що реалізують зовнішні і внутрішні її функції; процес реалізації державної влади, процес функціонування держави, її ефективність, адекватність органів, їх повноважень, форм діяльності цілям і завданням держави; відповідно до організаційної – механізм держави можна розглядати як систему державних органів, установ і організацій, об'єднаних метою реалізації функцій держави [374].

Також, варто зазначити, що в науковій літературі існує твердження, згідно з яким розрізняють поняття «механізм держави» та «механізм функціонування держави». Використовуючитермін «механізм держави», розуміють структуру (елементи) держави у статиці, як такі. Говорячи про функціонування держави, провзаємозв'язок, взаємодію державних органів, застосовують категорію «механізм функціонування держави». В такому контексті зміст поняття«механізм функціонування держави» збігаєтьсяіз сутнісним змістом попереднього підходу дорозуміння категорії «механізм держави» як системи засобів державного впливу на суспільніпроцеси (державних органів; публічних служб ікорпорацій; процедури прийняття державнихрішень; ресурсного забезпечення) [340, с. 47–48].

На думку Н. В. Пильгун до механізму функціонування державивідносять все те, що пов'язане з внутрішньодержавним управлінням та самоуправлінням. Першочергове значення у механізмі

функціонування держави надається праву. За такого підходу, продовжує дослідник, до механізму держави більш повно відображаються державні явища та важелі стійкого функціонування держави, але, на думку більшості українських вчених, поняття «механізм держави» охоплює винятково систему державних організацій. Останні, залежно від свого основного призначення, поділяють на: державний апарат, що є системою державних органів (законодавчі, виконавчі, судові, контрольно-наглядові), які наділені державно-владними повноваженнями для реалізації завдань і функцій держави; державні підприємства та установи, які під керівництвом державних органів практично здійснюють завдання і функції держави у сфері економіки (виробничу, науково-дослідну, торговельну та іншу господарську діяльність) – підприємства – або діяльність, пов'язану зі створенням нематеріальних цінностей у соціальній та духовній сферах, – установи [338].

Вивченням питань поняття, сутності, структури, принципів утворення і функціонування механізму держави займаються і зарубіжні вчені. Наприклад, на думку російського правника В. С. Нерсесянца, окрім вищенаведених концепцій, механізм держави доцільно тлумачити у людському вимірі, в контексті виконання певним прошарком людей окремого виду суспільно корисної праці – управлінської діяльності на засадах професійності. У такому аспекті механізм держави є своєрідним фізичним (людським) її втіленням як відносно відокремлений, конституйований в окремий інститут і структурно організований прошарок осіб, який склався на етапі формування держави внаслідок суспільного розподілу праці на тих, хто керує, і тих, ким керують [312, с. 112].

Російський дослідник В. В. Лазарєв поділяє механізм держави на органи держави і державні установи [321, с. 318].

Під механізмом держави розуміють структурно оформлену систему засобів державного впливу на суспільні процеси, яка складається з таких

елементів: державних органів; публічних служб і корпорацій; процедури прийняття державних рішень; ресурсного забезпечення [429, с. 107].

Вчені Є. Г. Шукшина, Р.А. Ромашов, В. П. Сальніков поділяють думку, що державний механізм – це система об'єднаних структурними та функціональними зв'язками інститутів, діяльність яких спрямована на досягнення цілей і вирішення завдань, визначених системою функцій держави [430, с. 122].

Дослідники В. П. Сальников та Р. А. Ромашов пропонують до державного механізму також відносити і недержавні організації, яким держава делегує виконання певного обсягу своїх функцій [431]. Відтак, на думку вказаних вчених, поняття «механізм держави» та «державний механізм» не є тотожними. При цьому механізм держави є,по суті, державним апаратом у його широкому значенні, тобто системоюдержавних органів, установ та організацій, а державний механізмохоплює також систему недержавних органів, яким держава делегує певніповноваження. Цю точку зору підтримує і український дослідник С. В. Кухтик, та зазначає, що з метою уникнення надалі протиріч і непорозумінь поняття «механізм держави» і «державний механізм» варто вживати як синоніми, як складові державного механізму розглядає недержавні організації, які наділені певними владними повноваженнями, делегованими державою (наприклад, приватні нотаріуси). Механізм держави, на його думку, це система органів, підприємств та установ, наділених певним обсягом повноважень у межах компетенції з метою реалізації функцій і завдань держави та здійснення державної влади, а апарат держави є складовою частиною механізму, а саме системою всіх державних органів, що наділені державно-владними повноваженнями з метою безпосереднього управління суспільством та виконання завдань і функцій держави [270, с. 115].

Білоруська вчена В. М. Бібіло зазначає, що держава діє через спеціальні органи, колективи людей, які здійснюють управління

суспільством від її імені та в межах наданих повноважень. Такі органи діють постійно і утворюють ієрархічну організацію державної влади. Для позначення даного явища використовуються поняття: «апарат державної влади» (державний апарат) і «механізм державної влади» (механізм держави). Ці поняття прийнято вважати ідентичними за своїм змістом. Проте, поняття «механізм державної влади», тобто механізм держави, є більш широким поняттям, оскільки включає в себе не тільки систему органів, що утворюють державний апарат, а й саму діяльність цих органів, тобто діяльність державного апарату. Апарат державної влади являє собою систему органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, і має наступні найбільш характерні ознаки:

– первинним структурним елементом апарату державної влади є державні органи і установи, що складаються з людей, які безпосередньо беруть участь в управлінні державою;

– апарат державної влади – це система державних органів, що тісно взаємодіють між собою;

– державні органи, що утворюють державний апарат, мають єдині цілі та завдання, потрібні для реалізації функцій держави;

– через державний апарат здійснюється державна влада і реалізуються функції держави;

– обсяг владних повноважень державних органів обмежується правом;

– реалізація владних повноважень апарату державної влади забезпечується матеріальними і фінансовими засобами, а також монополією на легітимний примус [23, с. 47–48].

У посібнику з теорії права Республіки Білорусь механізм держави визначається як цілісна ієрархічна система державних органів і установ, що практично здійснюють державну владу, завдання та функції держави. У широкому розумінні поняття державного апарату як сукупності всіх державних органів збігається з визначенням механізму держави та

ідентичне йому. У більш вузькому сенсі під державним апаратом розуміють апарат державного управління. Саме в цьому значенні як сукупності виконавчо-розпорядчих, управлінських органів використовується термін «державний апарат» в науці адміністративного права [254, с. 9].

У науковій юридичній літературі Республіки Казахстан також ведуться дискусії щодо співвідношення понять «механізм держави» та «державний апарат». Вчений М. Ш. Байтін пропонує поняття «державний апарат» вживати у двох значеннях – широкому і більш вузькому. В широкому значенні – це сукупність усіх державних органів, а у вузькому значенні – апарат державного управління. А. С. Ібраєва та інші казахські вчені ототожнюють «апарат держави» і «механізм держави» та визначають механізм держави як систему державних органів, покликаних здійснювати завдання та функції держави [189, с. 15].

Казахська дослідниця М. Ш. Какимова під механізмом держави розуміє систему взаємопов'язаних між собою органів держави, заснованих на поділі влади, що володіє необхідними матеріальними придатками, за допомогою яких здійснюються завдання і функції держави. Механізм держави – це система спеціальних органів, за допомогою яких держава здійснює свої функції. Механізм держави має такі суттєві ознаки: 1) це система державних органів, заснована на єдності принципів його організації та діяльності, закріплених у Конституції Республіки Казахстан та інших нормативно-правових актах; 2) механізм (апарат) держави має складну структуру, засновану на принципі поділу влади; 3) апарат держави має «матеріальні придатки» (матеріально-фінансову базу), без яких неможливе здійснення функцій держави. Елементами механізму держави є: сам державний апарат, державні установи, державні підприємства та державні службовці [207, с. 35]. А орган держави вчена визначає як частину механізму держави, що володіє державно-владними повноваженнями, юридично визначеною компетенцією, необхідними

матеріальними «придатками» для здійснення певних завдань і функцій держави [207, с. 34].

Вивченням питання про сутність та зміст поняття «механізм держави» займаються вчені в галузі державного управління. Науковець з проблем державного управління Ю. В. Древаль, досліджуючи сутність механізму державного управління, зазначає, що напрацювання юристів та економістів у цій сфері є важливими, оскільки вказують на необхідність охоплення механізмами усіх органів публічної влади, а також про доцільність виокремлення власне механізмів (статичний фактор) і механізмів управління (динамічний фактор) [115]. Проблематику механізмів державного управління досліджували В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Ю. Д. Древаль, Ю. М. Комар, В. В. Корженко, Т. М. Лозинська, О. А. Машков, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижник, Л. Л. Приходченко, О. В. Радченко, Л. П. Юзьков тощо. Так, наприклад, ще в кінці XX ст. вчений В. Б. Авер'янов зазначав, що механізм державного управління потрібно розуміти як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [101].

На думку О. В. Радченко, механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має за суб'єкта органи державного управління [371, с. 24].

Дослідники Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах визначають механізм державного управління як штучно створену складну

систему, призначену для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об’єкт управління [379]. А. В. Ліпенцев та О. В. Поляк зазначають, що механізм державного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб’єктів та об’єкта управління [283]. Дослідник О. В. Федорчак характеризує механізм державного управління як складну систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [448]. Отже, трактуючи механізми державного управління як систему, науковці наголошують на їх складності та комплексності і тим самим показують необхідність та окреслюють спектр їх розширеного та поглибленого осмислення [334].

Вчені О. А. Машкова, Н. Р. Нижник «механізм управління» визначають як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [313, с. 37].

Схоже визначення механізму державного управління міститься в праці «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади». При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [102].

Вчений Г. В. Атаманчук обґрунтовує, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [15]. Отже, частина вчених зазначає, що механізм державного управління є підсистемою, тобто вужчим поняттям у співвідношенні з системою управління.

Дослідник у сфері державного управління В. Я. Малиновський звертає увагу на функціональний бік механізмів державного управління та зазначає, що механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [293, с. 103].

Українська вчена Л. Л. Приходченко, досліджуючи сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання, називає два підходи до тлумачення змісту зазначеної категорії, зокрема, «структурно-організаційний» (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та «структурно-функціональний» (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [348, с. 269–274]. Вчений Л. П. Юзьков також виділяє структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи у визначенні цього поняття [535].

У науці державного управління вченими аналізується і категорія «державний механізм управління». У зв'язку з цим дослідники В. В. Корженко та Т. М. Лозинська підкреслюють, що зазначене поняття більшою мірою відноситься до теорії держави і права, зокрема вказавши «державний механізм управління, тобто механізм держави…» [246, с. 18].

Українська дослідниця Л. Р. Наливайко на основі розглянутих наукових точок зору виділяє п'ять найбільш поширених теоретичних підходів щодо визначення поняття «механізм держави». Сутність цих підходів полягає у способах наукового тлумачення змісту питання про співвідношення категорій «механізм держави» та «державний апарат». Перший з них – це широке і вузьке тлумачення механізму держави, згідно з яким у вузькому сенсі він визначається як апарат державної влади, а в

широкому – як політична система суспільства. Згідно з другим підходом, «механізм держави» і «державний апарат» розглядаються як тотожні поняття. Прихильники третього підходу ототожнюють «механізм держави» з «державним апаратом» у його широкому розумінні. Відповідно до четвертого підходу, механізм держави характеризується як система всіх державних органів, організацій, підприємств і установ, а апарат держави визнається здебільшого як система державних органів, тобто поняття механізму держави є більш широким порівняно з поняттям державного апарату, який визнається частиною механізму держави. Прихильники п'ятого підходу пропонують розглядати механізм держави в динаміці, як сукупність засобів, чинників і принципів функціонування системи державних органів [307, с. 417–418].

Таким чином, проаналізувавши наявні в юридичній науці теоретико-правові погляди на сутність та зміст поняття «механізм держави», варто зазначити, що переважною більшістю вчених наводиться різниця між механізмом держави та її апаратом, причому перше поняття визначається ширше за обсягом, ніж друге. У зв'язку з цим варто погодитися з українською дослідницею О. В. Ракул, яка зазначає про перевагу організаційної концепції тлумачення поняття «механізм держави», частиною якого є апарат держави. Проте, незважаючи на відмінність поглядів щодо поняття, сутності, структури, принципів утворення і функціонування механізму, спільним є твердження механізму держави як її обов'язкового атрибуту [141, с. 10–12].

Також слід зазначити, що дослідження питань поняття, сутності, структури механізму держави, його співвідношення з апаратом держави, аналіз взаємодії між структурними елементами механізму держави мають важливе значення для юридичної науки та для удосконалення діяльності елементів механізму сучасної держави.

Водночас важливе значення для дослідження становлення й функціонування органів державної влади та управління радянської

України в 1920-х – першій половині 1930-х років має теоретичний аналіз співвідношення понять «орган держави» та «орган державної влади». Зокрема, у науковій літературі ця категорія розуміється неоднозначно.

Як зазначає В. Ф. Шаповал, поняття державного органу набуло вжитку в XIX ст., коли на ґрунті поширення ідей народного суверенітету і розподілу влади склалася уява про державу як засіб здійснення влади, що належить народові. Цей засіб (механізм) розглядався як такий, що об'єктивно має складну організацію, елементами якої є державні органи [522, с. 25–29]. Ще на початку XX століття вчений О. О. Жилін, зазначав, що державний орган – це, по суті, «технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, що утворювалися існуючим у цьому союзі правопорядком» [155, с. 84]. На його думку, державні органи покликані діяти від імені держави, виражаючи її волю [155, с. 85].

Дослідник Ф. Ф. Кокошкін стверджував, що «органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів» [224, с. 209].

У радянський час проблематика державних органів була сферою інтересів багатьох дослідників. Більшість радянських вчених зазначали, що не кожний державний інститут є державним органом. Водночас саме поняття «державний орган» протиставлялося поняттю «орган державної влади», державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових органів і органів прокуратури. Лише ради усіх рівнів вважалися власне органами державної влади [415, с. 14]. Проте поступово це положення було спростоване, і всі державні органи поступово почали визнавати органами державної влади. Відтак поняття «орган держави» увійшло до інструментарію української юридичної науки обтяженим певними непорозуміннями.

Аналіз наукової літератури свідчить про багатоманітність визначень поняття «орган держави». Так, на думку, радянських вчених-юристів, державний орган – це установа, що виконує певні завдання у певній сфері громадського життя (охорона здоров'я, освіта та ін.) [414, с. 945]. Інші дослідники розглядають державний орган як складову частину «механізму держави», чітко визначені повноваження щодо управління конкретною сферою громадського життя й органічно взаємодіє з іншими частинами державного механізму, які утворюють єдине ціле [456, с. 105].

У незалежній Україні вчені продовжують вивчати правові засади створення та функціонування органів держави. У праці вченої О. Ф. Скакун державний орган визначається як «частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридично визначену державно-владну компетенцію» [389, с. 91].

Відомі вчені М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришин вважають, що орган держави – це «структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави» [161, с. 119].

В юридичній енциклопедії орган держави характеризується як «структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [536, с. 286].

Більшість сучасних дослідників продовжує радянську традицію, визначаючи державні органи через сукупність характерних рис, що відрізняють органи від інших суспільних утворень.

Дослідник В. М. Хропанюк розуміє під поняттям «орган держави» складову механізму держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження з управління та взаємодії з іншими частинами державного механізму [457, с. 105].

Вчений А. Б. Вєнгєров визначає орган держави як елемент, що складає частину державного апарату, наділений компетенцією необхідною для здійснення його функцій [47, с. 161].

Цікава позиція В. Є. Чіркіна, який визначає такі найбільш загальні риси органу держави: виконання публічних функцій, що включають регулятивні, координаційні та інші форми управлінської діяльності в певній сфері, галузі чи регіоні; визначення правового статусу даного органу вищим державним органом; право приймати управлінські рішення у межах Конституції та закону; складна внутрішня структура, апарат органу часто складається з підрозділів (інших органів) і завжди з державних службовців відповідно до штатного розкладу даного органу; фінансування з державного бюджету; відповідальність і звітність перед органом державної влади, який створив цей орган. Сам же державний орган В. Є. Чіркін визначає як самостійну структурну одиницю державної влади, що наділена державно-владними повноваженнями, необхідними для часткової реалізації (відповідно до профілю його роботи) функцій певної гілки державної влади [517, с. 84–85].

Відомий правознавець П. М. Рабінович визначає органи держави як ті організації держави, які вона наділила владними повноваженнями щодо інших учасників суспільного життя та необхідними матеріальними засобами для здійснення цих повноважень. Владні повноваження органу полягають у наданій державою можливості встановлювати формально-обов’язкові правила поведінки загального чи індивідуального характеру (юридичні послуги) та домагатись, забезпечувати їх виконання [370, с. 58].

Український дослідник М. Ю. Волянський характеризує державний орган як спрямовані на виконання специфічних державних функцій, врегульовані відповідними правовими нормами діяльність та взаємовідносини людини чи об’єднаної спільною ідеєю групи людей, акти яких сприймаються членами суспільства як державні [55, с. 32–36].

У навчальному посібнику з теорії держави і права за редакцією академіка В. В. Копейчикова орган держави – це структурований і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців (або депутатів Рад), який (орган) наділений державними владними повноваженнями, здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [162, с. 88]. Орган держави – це особа чи структурована група осіб, які виступають від імені держави і наділені владно-державними повноваженнями, в тому числі правом застосовувати засоби державного примусу і здійснювати державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [434].

Професор С. В. Бобровник визначає орган держави як колективну чи індивідуальну структурну ланку апарату держави, що має нормативно закріплені владні повноваження, приймає загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у тому числі і примусовими засобами [433, с. 160].

Українські вчені С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко зазначають, що орган держави – це структурно-організований колектив державних службовців (або один службовець), які наділені владними повноваженнями та необхідними засобами, утворені на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави [91, с. 81].

Український дослідник О. Ю. Оболенський визначає поняття: «орган державної влади» як організаційно-правовий інститут практичного здійснення компетенції як сукупності завдань, функцій і повноважень за предметом ведення, встановленого Конституцією та законами України [104, с. 234].

Українська вчена А. В. Макаренко, досліджуючи правові основи діяльності державного комітету, його місце та роль в системі органів виконавчої влади, аналізує поняття «орган держави». Зокрема, зазначає, що найбільш правильним вбачається підхід до вирішення питання щодо

визначення поняття органу держави, коли увага акцентується на специфічних ознаках останнього [289, с. 11].

Таким чином, на нашу думку, доречним та обґрунтованим є твердження В. Б. Авер'янова, згідно з яким поняття органу держави потрібно сприймати ширше, ніж поняття органу державної влади. Якщо статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими, звичайно, на основі так званих статусних законів, то статус органу державної влади визначається винятково Конституцією і (або) законами України [106, с. 52–53]. Тим самим органи державної влади можуть вважатися різновидом державних органів, який має вищий рівень правового забезпечення статусу [131, с. 17–22].

1.3. Зміст понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в конституціях радянської України

Для повного і об'єктивного осмислення проблем реформування органів державної влади потрібно з'ясувати співвідношення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України.

Насамперед, варто зазначити, що у Конституції УСРР, прийнятій 14 березня 1919 року Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, вживалися терміни «орган», «орган влади», «органи радянської влади». Зокрема, відповідно до ст. 5 Конституції УСРР 1919 року, «влада працюючих мас … здійснюється через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та ***інші органи*** влади по означенню Рад» [459, арк. 2].

У ст. 7 Конституції УСРР 1919 року зазначено, що «Центральна Радянська влада має свої ***органи***, а саме: 1) Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів;

2) Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад; 3) Раду Народніх Комісарів» [459, арк. 2]. Термін «органи радянської влади» вживається у Конституції УСРР 1919 року при розкритті структури органів місцевої влади. Зокрема, згідно зі ст. 18 ***«органами радянської влади»*** були: а) Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (міські та сільські), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми); б) з'їзди рад (губернські, повітові та волосні), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [459, арк. 4].

Слід погодитися з думкою українського вченого В. П. Єрмоліна, який досліджуючи конституційні засади виконавчої влади в Україні, зазначав, що така система органів державної влади свідчить про відмову від принципу розподілу влади, прийняття політико-правової ідеології, стрижнем якої було «поєднання законодавчої і виконавчої державної влади» або «злиття управління із законодавством» [154, с. 111–112].

Для порівняння проаналізуємо особливості використання зазначених понять в Конституції Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки 1918 року та Конституції Соціалістичної Радянської Республіки Білорусії 1919 року.

Конституція РСФРР прийнята V Всеросійським з'їздом рад 10 липня 1918 року та набула чинності 19 липня 1918 р. У преамбулі до неї зазначається, що «Этот основной закон «…» должен быть распубликован всеми местными органами Советской власти …» [195, с. 142]. У статті 7 міститься згадка про ***«орган влади»,*** під яким розумівся будь-який орган державної влади, а «влада» належала «цілком і виключно працюючим». Статтею 11 закріплювалися статус та місце «обласних з'їздів рад та їх ***виконавчих органів»***. А вже в статті 12 зазначається, що «верховна влада в Російській Соціалістичній Федеративній Радянській Республіці належить Всеросійському з'їзду Рад, а в період між з'їздами – Всеросійському Центральному Виконавчому Комітету Рад» [195, с. 145].

Розділ ІІІ Конституції РСФРР 1918 року присвячено «конструкції радянської влади». Зокрема, цікавим є той факт, що частина А розділу ІІІ Конституції РСФРР 1918 року називалася «Організація центральної влади» та містила статті, що закріплювали структуру та повноваження центральних органів влади. У статті 24 зазначалося, що Всеросійський з'їзд проголошувався ***«вищою владою»*** РСФРР [195, с. 147]. А вже далі, в Основному законі РСФРР 1918 року вказується, що «Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет Рад являється ***вищим законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом*** Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки» [195, с. 148]. Отже, можемо констатувати про використання терміну «орган». Стаття 32 містить положення, що Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет Рад «дає загальний напрям діяльності Робітничо-Селянського Уряду і всіх органів Радянської влади в країні, об'єднує і погоджує роботи із законодавству та управлінню і спостерігає за проведенням в життя Радянської Конституції, постанов Всеросійських з'їздів Рад і ***центральних органів Радянської влади***».

Відповідно до статті 54 «З'їзди Рад скликаються відповідними по території виконавчими органами Радянської влади (виконавчими комітетами)» [195, с. 152]. Глава 12 називалася «Про предмети відання органів радянської влади на місцях». У статті 61 вказано, що «Обласні, губернські, повітові і волосні ***органи Радянської влади***….» [195, с. 153]. Статтею 63 передбачалося, що «для виконання покладених на ***органи Радянської влади*** задач при Радах (міських і сільських) і виконавчих комітетах (обласних, губернських, повітових і волосних) утворюються відповідні відділи на чолі з керівниками».

Таким чином, можемо констатувати про використання в Конституції РСФРР 1918 року терміну «орган радянської влади». Проте, незважаючи на офіційне застосування, це поняття ви нормативно-правових актах РСФРР не розкривалося.

Статтею 23 Соціалістичної Радянської Республіки Білорусії (далі – СРРБ) передбачалося, що «Центральний Виконавчий Комітет Білорусії являється вищим законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом СРРБ» [195, с. 189]. У статті 24 Основного закону СРРБ 1919 р. вживається поняття ***«центральні органи радянської влади».*** Отже, Конституція Соціалістичної Радянської Республіки Білорусії від 03 лютого 1919 року продублювала положення Конституції РСФРР 1918 року [195, с. 187–190]. Доповненнями до Конституції СРРБ, що були прийняті II з'їздом Рад СРРБ 14–17 грудня 1920 р., передбачалося, що «З'їзд рад Білорусії, спираючись на декларації СРРБ, постановляє створити ***центральні органи Радянської влади*** СРРБ, «…» З'їзд Рад Білорусії являється вищим органом влади в Республіці» [195, с. 251–252]. Закріплюючи систему органів влади, у змінами 1920 року до Конституції СРРБ передбачалося, що «ЦВК Білорусії в період між з'їздами Рад являється вищим законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом на території СРРБ» [195, с. 252]. Визначаючи компетенцію ЦВК Білорусії, зазначеним нормативно-правовим актом передбачалося, що «ЦВК Білорусії дає загальне направлення діяльності ***Робітничо-Селянського уряду і всіх органів Радянської влади*** в країні, об'єднує і погоджує роту із законодавства та управління і спостерігає за втілення в життя Радянської Конституції, постанов Всеросійських з'їздів Рад, з'їздів Рад Білорусії і постанов центральної влади» [195, с. 252]. Отже, у Конституції СРРБ 1919 р. та доповненнях до неї 1920 р., дублюючи положення Конституції РСФРР 1918 р., вживалося поняття «орган радянської влади» та закріплювалася їх система. Крім того, важливим було закріплення доповненнями до Конституції СРРБ 1920 р., дотримання органами державної влади та управління Соціалістичної Радянської Республіки Білорусії постанов Всеросійських з'їздів рад, що, у свою чергу, свідчить про підпорядкованість органів СРРБ, на початковому етапі законодавства РФСРР, а пізніше, з утворенням Радянського Союзу, – союзного.

Важливим кроком у формуванні радянської системи органів державної влади та управління було прийняття 31 січня 1924 року Конституції СРСР, яка вже на загальносоюзному рівні закріпила використання поняття «орган влади» та його етимологію. Проаналізувавши її положення, можемо виокремити вживання такого понятійного апарату, зокрема, «верховні органи» (статті 1, 8); «орган влади (статті 20, 24, 26, 29, 30, 33); «законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган влади (стаття 29); «виконавчий і розпорядчий орган» (стаття 37); «верховний орган влади» (статті 64, 65); «вищі органи влади» (стаття 66); «виконавчі органи – ради народних комісарів» (стаття 67) [244]. Крім того, варто зазначити, що на відміну від попередніх конституцій, в Конституції СРСР 1924 р. не використовується поняття «орган радянської влади».

Згідно зі ст. 5 Конституції СРСР 1924 р. союзні республіки, у відповідності до Основного закону СРСР 1924 р., мали внести зміни до своїх конституції. Відтак постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року Конституцію УСРР 1919 р. було приведено у відповідності до союзної конституції та на конституційному рівні юридично закріплено входження УСРР до складу Радянського Союзу [357, с. 517–526].

У зазначеній постанові вживалися такі поняття, як «найвищі органи», «центральні та місцеві органи влади», «орган влади», «розпорядчий та виконавчий орган», «органи радянської влади та місцях». Наприклад, відповідно до ст. 7 «***найвищим органом влади*** УСРР є Всеукраїнський З'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів, а в часи поміж З'їздами – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет. В період поміж сесіями Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, ***вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом*** УСРР є Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, що її обірає Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» [357,

с. 517–526]. Статтею 9 вищезазначеної постанови передбачалося внесення змін до статті 13 Конституції УСРР 1919 року, зокрема, Рада народних комісарів УСРР « є розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і в межах наданих їй Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом прав та на підставі Положення про Раду Народніх Комісарів УСРР видає декрети й постанови, обов'язкові до виконання на всій території УСРР» [357, с. 517–526]. Крім того, стаття 18 Конституції УСРР 1919 р. була викладена в такій редакції: «***органи Радянської влади*** на місцях є такі: а) Ради Робітничих, Селянських І Червоноармійських Депутатів (міські й сільські); б) З'їзди Рад (округові й районові), і обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми)» [357, с. 517–526]. Отже, як бачимо, у Конституції УСРР в редакції 1925 року ще залишається поняття «орган радянської влади» щодо місцевих органів влади.

Для порівняння проаналізуємо положення Конституції РСФРР від 11 травня 1925 року. Зокрема, в Основному законі РСФРР 1925 р. вживається поняття «верховні органи» (у статтях 11, 19, 28 – щодо органів влади СРСР та у статтях 13, 17 – щодо органів влади РСФРР). Відповідно до ст. 24 Всеросійський центральний виконавчий комітет в межах, наданих ст.ст. 3, 17 і 18 Конституції РСФРР, проголошувався «***верховним законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом*** Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки». Статтею 27 передбачалося, що у період між сесіями ВЦВК ***«вищим законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом влади»*** РСФРР була Президія ВЦВК. У частині щодо компетенції Всеросійського центрального виконавчого комітету вживається поняття «державні органи» відносно всіх органів влади, передбачених Конституцією РСФРР (стаття 24).

Варто звернути увагу, що в Конституції РСФРР 1925 р. використовувалося поняття «орган державної влади». Так, відповідно до статті 44 ***«органи державної влади»*** в автономних радянських

соціалістичних республіках і автономних областях утворювалися на основі Конституції РСФРР із місцевих рад, їх з'їздів, виконавчих комітетів, обласних і центральних виконавчих комітетів. ***«Вищим органом державної влади»*** в межах території кожної автономної радянської республіки були з'їзди рад республіки, а в період між з'їздами – обраний ними центральний виконавчий комітет, права якого визначалися конституцією кожної автономної радянської соціалістичної республіки (стаття 45 Конституції РСФРР 1925 р.).

Аналіз змісту Конституції РСФРР 1925 р. дає підставу дійти висновку про вживання поняття «органи радянської влади» (наприклад, п. а ст. 52) та «вищі органи радянської влади» (наприклад, п. в ст. 64) [243].

15 травня 1929 року XI Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів була прийнята Конституція УСРР, що було обумовлено юридичним оформленням утворення Радянського Союзу як федерації та прийняттям Конституції СРСР 1924 року. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року відбулося реформування системи органів державної влади УСРР. Аналіз положень Конституції УСРР 1929 року свідчить про паралельне використання термінів «орган державної влади», «орган радянської влади» та «орган влади». Розділ II Конституції УСРР 1929 року називається «Організація радянської влади. ***Органи центральної влади***». Згідно зі ст. 22 Конституції УСРР 1929 року «верховним ***органом влади*** …. є Всеукраїнський з'їзд робітничих, селянських та червоноармійських депутатів» [241, с. 71]. У періоди між Всеукраїнськими з'їздами рад ***«верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади»*** УСРР проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, який був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. У періоди між сесіями ВУЦВК ***«вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади»*** УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету.

Розкриваючи законотворчу діяльність Президії ВУЦВК, у ст. 35 Конституції УСРР 1929 року вживається термін «державні органи» як синонім до терміна «орган влади». Рада народних комісарів УСРР, яка відповідно до статті 7 Конституції 1919 року, належала до центральних органів влади, згідно зі статтею 38 Конституції 1929 року, визнавалась як «розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», який здійснював загальне управління УСРР [241, с. 72]. ***Органами радянської влади*** на місцях були: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [241, с. 75]. Отже, Конституція УСРР 1929 р. щодо місцевих органів державної влади продовжує використовувати термін «орган радянської влади». Крім того, в Конституції УСРР 1929 року було вперше на відповідному рівні застосовано термін «державне управління».

У науковій літературі робилися непоодинокі спроби визначення поняття «орган радянської влади» щодо окремих органів. Наприклад, український вчений В.Т. Окіпнюк, досліджуючи правовий статус радянських органів державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.), зазначає, що під останніми варто розуміти державні структури СРСР уі УСРР–УРСР, на які у різний час покладалося виконання функцій розвідки, контррозвідки, політичного розшуку, дізнання, слідства, здійснення квазісудової діяльності, забезпечення виконання покарань стосовно осіб, які були засудженні за вчинення «контрреволюційних злочинів», охорони державних кордонів, державної таємниці, громадської безпеки та громадського порядку та мали особливий порядок формування, специфіку організації та нормативного регулювання правозастосовної діяльності, особливу увагу підпорядкованості та підконтрольності [326, с. 49].

Таким чином, під поняттям «орган радянської влади» варто розуміти орган державної влади та управління, конституційно-правовий статус

якого закріплено в конституції або в конституційному нормативно-правовому акті. Суттєвими особливостями органів радянської влади були: по-перше, система органів радянської влади закріплювалася конституціями (союзними та республіканськими); по-друге, визначалася ця система партійними рішеннями та була «підзвітною» партійним органам; по-третє, у 1920–1930-х роках спостерігалася тенденція щодо зрощення державного і партійного апаратів. У зв'язку з цим, поділяємо думку українського науковця С.В. Кульчицького щодо усвідомлення небажаного повного злиття партійних і державних органів та застосування практики обіймання вищими партійними керівниками вищих державних посад [263, с. 63–65]. Вчений В.Т. Окіпнюк стверджує, що в 1920–1950-х роках був сформований своєрідний, унікальний різновид системи тоталітарної влади, та позначає її терміном «партійно-радянська» [326, с. 50]. Партійно-радянський механізм становив організаційну основу тоталітарної системи в радянській Україні та представляв собою «… сукупність партійних, державних та одержавлених і «опартійнених» громадських організацій (ВЛКСМ, профспілки, Осоавіахім і т.д.), які перебуваючи в ієрархічному підпорядкуванні та взаємозв'язку, були спрямовані на виконання завдань і функцій радянської тоталітарної держави» [326, с. 51]. Слушним є твердження дослідника, що в цьому механізмі партійні органи відігравали домінуючу роль по відношенню до державних органів [326, с. 51], особливо з посиленням тоталітарного режиму.

Структура партійно-державного механізму була складною та багаторівневою, характеризувалася процесами взаємопроникнення та взаємовпливу суб'єктів. Верхній рівень становили вищі партійні та державні органи, державні підприємства й установи СРСР, середній рівень – вищі партійні та державні органи, державні підприємства УРСР і нижній рівень – місцеві партійні та державні органи, місцеві осередки державних підприємств і установ [326, с. 51].

Посилення тотального контролю за всіма сферами суспільного і державного життя, масові репресії та закріплення тоталітарного режиму загалом, були причинами розробки нової конституції. VIII надзвичайний Всесоюзний з'їзд рад, що проходив з 25 листопада по 05 грудня 1936 року, прийняв досить демократичну за зовнішніми ознаками нову Конституцію СРСР. Відтак, було змінено систему органів державної влади та управління Радянського Союзу і, відповідно, в союзних республіках мали привести законодавство і систему органів влади у відповідність до неї. Так, 13 липня 1936 року Президія ВУЦВК створила конституційну комісію, до складу якої увійшли державні й партійні діячі радянської України, зокрема, Петровський, Косіор, Постишев, Затонський, Люченко, Якір та ін. [257, с. 237]. Наприкінці 1936 року Президія ВУЦВК прийняла за основу проєкт конституції, запропонований комісією. XIV надзвичайний Всеукраїнський з'їзд рад, після так званого всенародного «обговорення», 30 січня 1937 року постановив: «Проект Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки… затвердити». На цьому ж з'їзді замість назви «Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР) було встановлено іншу – «Українська Радянська Соціалістична Республіка» [257, с. 237]. За своєму структурою та змістом Конституція УРСР 1937 року повністю відповідала Конституції СРСР 1936 року. Так, у Конституції УРСР 1937 року вживаються поняття «орган державної влади», «орган державного управління». Розділ ІІІ Конституції, який називався «Найвищі органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки», визначав правовий статус вищих органів державної влади. Згідно зі ст. 20 Конституції УРСР 1937 року ***найвищим органом державної влади*** визнавалася Верховна Рада УРСР, яка мала формуватися шляхом загальних і прямих виборів строком на чотири роки. Стаття 23 зазначала, що «Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР». Проте це не означало закріплення принципу розподілу влади.

Незважаючи на те, що прямої вказівки в Конституції УРСР 1937 року не було, фактично другим «найвищим органом державної влади» була Президія Верховної Ради, про що свідчить назва розділу та зміст статей 28–31 Конституції. Президія Верховної Ради УРСР була підзвітна Верховній Раді УРСР (ст. 29 Конституції УРСР 1937 року) та мала широкі повноваження (ст. 30 Конституції УРСР 1937 року).

Характерною рисою Конституції УРСР 1937 року було виокремлення різних видів державної діяльності, зокрема, розмежовувались державна влада та державне управління, про що свідчили назви розділів III («Найвищі органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки») та IV («Органи державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки»). Відповідно до ст. 39 найвищим ***виконавчим і розпорядчим органом державної влади*** Української РСР була Рада народних комісарів УРСР. Рада народних комісарів УРСР утворювалася Верховною Радою УРСР (ст. 38 Конституції УРСР 1937 року). Як зазначається в науковій літературі, зазначена класифікація склала підґрунтя класифікації органів держави на органи державної влади, органи державного управління, органи суду і органи прокуратури [158, с. 21].

Із цього приводу відомий вчений Ю. М. Козлов на початку 1990-х років писав, що «розподіл праці щодо здійснення державних функцій фактично перетворюється на дещо невизначене, адже це відбувається під егідою всевладдя (повновладдя) рад, лише які у конституційному сенсі є органами державної влади. Якщо виходити з даної констатації, то слід визнати, що усі інші органи не мають відношення до державної влади та її реалізації» [219, с. 5].

При визначенні структури та повноважень місцевих органів влади, в Конституції УРСР 1937 року використовується поняття «органи державної влади».

Наступна Конституція СРСР була прийнята в 1977 року та законодавчо закріпила зрощення державного і партійного апарату. Конституція УРСР, прийнята 20 квітня 1978 року, використовувала термін «орган державної влади» лише для позначення представницьких органів – Рад народних депутатів, які складали єдину систему органів державної влади (стаття 78). Відповідно до ст. 115 Конституції УРСР 1978 року уряд проголошувався найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади. Як родові поняття використовувалися терміни «державний орган» (ч. 3 ст. 2 Конституції УРСР 1978 року) та «орган Радянської держави» (ст. 4 Конституції УРСР 1978 року). Для позначення ж виконавчих і розпорядчих органів – «орган державного управління» (розділ VI Конституції УРСР 1978 року) [454, с. 589–590].

Для розкриття конституційно-правових засад створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України варто розглянути етимологію поняття «уряд». У сучасній юридичній науковій літературі під терміном «уряд» розуміють колегіальний вищий виконавчий орган держави [520, с. 63]. Уряд у широкому значенні – це сукупність осіб і установ, яким у державі належить вища влада, законодавча, виконавча і судова, а у вузькому значенні – це центральна виконавча влада, і в цьому сенсі кабінет міністрів протиставляється парламенту [29, с. 603]. Відомий український вчений В. М. Шаповал визначає «уряд» як один з вищих органів держави, компетенція якого лише умовно може бути зведена до виконання законів, здійснення завдань у сфері управління [521, с. 180].

Дослідник О. Т. Волощук, проаналізувавши визначення терміна «уряд» у науковій літературі та конституціях різних країн світу, зазначає, що уряд – це орган, який володіє виконавчою владою у державі і здійснює загальне управління державними справами згідно із правилами, передбаченими у законодавстві [54, с. 54].

У конституціях радянської України, зокрема у розділах, присвячених системі та компетенції вищих органів державної влади та управління,

поряд з терміном «орган державної влади» вживається та закріплюється і термін «уряд». Відтак, з огляду на тему дослідження, потребує пояснення використання поняття «уряд» в конституціях досліджуваного періоду. Так, у ст. 11 Конституції УСРР 1919 року вказано, що «В.Ц.В.К. і з'їзд дають загальний напрямок діяльности Робітниче-Селянського ***уряду*** і всіх органів Радянської влади в країні, зокрема виключному віданню В.Ц.В.К.Р. належать: вибори і звільнення Народніх Комісарів і Голови Ради Народніх Комісарів, розклад державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, а також розв'язування питань, зазначених в ст. 19 Конституції. Питання, зазначені в пп. б), в), г), ж), а також річного бюджету розв'язуються як владою з'їзду, так і В.Ц.В.К.Р» [454, с. 142]. Другу згадку про уряд знаходимо у статті 31 зазначеного нормативно-правового акту, де зазначається, що «У.С.Р.Р. дає право притулку всім чужинцям, що терплять пересліди за релігійні проступки, а також за проступки, направлені проти інтересів ***уряду***, обороняючого інтереси буржуазних клясів» [454, с. 145].

У Конституції УСРР 1929 року також вживається термін «уряд». Так, стаття 22 Конституції УСРР 1929 року передбачає, що «Верховним органом влади Української соціялістичної радянської республіки є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Всеукраїнський з'їзд рад заслуховує й затверджує звіти про діяльність Робітничо-селянського ***уряду*** й дає загальний напрямок роботі ***Уряду*** Української соціялістичної радянської республіки в царині політики й народнього господарства» [174].

У статті 38 Конституції УРСР 1937 року не тільки вживається сам термін «уряд», але й зазначається, який саме орган є урядом: «Верховна Рада Української РСР утворює ***Уряд*** Української РСР – Раду Народних Комісарів Української РСР» [454, с. 369]. Статтею 53 передбачалося, що «***Уряд*** Української РСР або Народний КомісарУкраїнської РСР, до яких звернено запит депутата Верховної Ради Української РСР, зобов'язані не

більше як у триденний строк дати усну або писану відповідь у Верховній Раді Української РСР» [454, с. 371].

Стаття 115 Конституції УРСР 1978 року передбачала, що «Рада Міністрів Української РСР – ***Уряд*** Української РСР – є найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР». І далі у статті 116 говориться, що «за поданням Голови Ради Міністрів Української РСР Верховна Рада Української РСР може включити до складу ***Уряду*** Української РСР керівників інших органів і організацій Української РСР» [454, с. 659].

Отже, термін «уряд» вживається в усіх конституціях радянської України. Якщо в Конституції УСРР 1919 року та Конституції УСРР 1929 року лише згадується сам термін «уряд», то в Конституції УРСР 1937 року та Конституції УРСР 1978 року називається який орган виконує функції уряду [51, с. 12–14].

Український вчений Ю. Є. Вовк, досліджуючи вплив уряду УСРР на формування та розвиток орендних відносин у сільському господарстві України у 20-х роках ХХ століття, зазначає, що під терміном «уряд» УСРР слід розуміти один із органів виконавчої влади централізованої держави, підпорядкований єдиній централізованій владі, наділений певними повноваженнями у сфері державного управління на визначеній території, статус якого формально визначено на конституційному рівні [51, с. 12–14].

Таким чином, подібне використання термінології в радянських конституціях УСРР–УРСР 1919 року, 1929 року, 1937 року та 1978 року пояснюється тим, що, по-перше, характерною особливістю органів державної влади радянської України було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади; декларуванням рад; по-друге, вся повнота влади належала Комуністичній партії та її керівництву [117, с. 11–14].

Терміни «орган держави» та «орган державної влади» в сучасному конституційно-правовому законодавстві набуває принципово нового

значення. У Конституції України 1996 року вживається термін «органи державної влади», яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Зокрема, відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через ***органи державної влади*** та органи місцевого самоврядування. Похідними від терміна «орган державної влади» є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» та «орган судової влади». Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане ***державою, її органами*** або посадовими особами. Частина 2 ст. 59 Конституції України згадує термін «державні органи» [245]. Отже, проаналізувавши норми Конституції України, можна стверджувати про вживання термінів «орган державної влади» і «державний орган».

1.4. Джерельна база дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР 1920–1930-х років

Джерельну базу дисертаційного дослідження становлять законодавчі акти СРСР, УСРР та РСФРР, нормативні документи органів державної влади та управління СРСР та УСРР, а також матеріали періодичних видань, довідкові видання, збірники документів за 1920–1930-х роки, в яких висвітлювалися особливості створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України та архівні матеріали.

Варто зауважити, що джерельна база дослідження класифікована згідно із загальноприйнятим принципом розподілу за походженням. Вона представлена різними групами джерел: 1) нормативно-правовими актами органів державної влади й управління СРСР та УСРР–УРСР; 2) рішеннями РКП(б)–ВКП(б)та КП(б)У, що стосувалися особливостей державного будівництва УСРР; 3) матеріалами періодичної преси (журнали та газети

СРСР та УСРР), довідникові видання, збірники документів, що виходили в 1920–1930-х роках; 4) архівними матеріалами (закони, постанови, положення, протоколи органів державної влади та управління УСРР; рішення РКП(б)–ВКП(б)та КП(б)У та протоколи їх засідань); 5) промовами, виступами й мемуари політичних та державних діячів СРСР та УСРР; 6) дисертаційні та монографічні дослідження сучасників досліджуваного періоду.

Першу групу складають нормативно-правові акти СРСР та УСРР–УРСР, які регламентували особливості створення та функціонування органів державної влади й управління УСРР.

Застосування загальноприйнятої в юридичній науці класифікації нормативно-правових актів за юридичною силою дозволяє проаналізувати нормативно-правові акти радянської України, що регламентували особливості створення й функціонування органів державної влади та управління в 1920–1930-х роках. Так, за юридичною силою вони поділяються на дві великі підгрупи: закони та підзаконні акти, які в свою чергу також поділяються на певні види [434, с. 195]. Закон – нормативний акт, прийнятий вищим представницьким органом державної влади (парламентом) або шляхом безпосереднього волевиявлення населення (референдумом), який регулює найважливіші відносини й має найвищу юридичну силу щодо актів вищих державних органів і громадських організацій [91, с. 133]. Варто зазначити, що законодавчі функції радянських органів державної влади на початковому етапі їх функціонування були нечітко розмежовані, відтак право видавати законодавчі акти було закріплено за Всеукраїнським з’їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та Радою народних комісарів УСРР.

Ще однією характерною особливістю законодавчих актів УСРР була їх повна відповідність та узгодженість на початку 1920-х років – нормативним актам РСФРР, після створення Радянського Союзу –

нормативним актам СРСР. Наступною їх характерною рисою було те, що перед тим як бути прийнятим органом, що мав законодавчі функції, законодавчий акт мав пройти схвалення рішенням КП(б)У.

Найвищу юридичну силу серед нормативних актів УСРР мала конституція. Хронологічні рамки дослідження охоплюють період прийняття конституції СРСР та конституції радянської України. Це, зокрема, Конституція СРСР 1924 року, Конституція УСРР 1919 року, постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року, Конституція УСРР 1929 року.

Крім конституцій, серед нормативно-правових актів радянської України зазначеного періоду варто назвати декрети, закони, постанови, положення, резолюції та інші акти Всеукраїнського з'їзду рад, декрети, постанови, накази, рішення, резолюції ВУЦК і його Президії, декрети, постанови, положення та рішення РНК УСРР, декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови), циркуляри народних комісаріатів та їх колегій. Особливу увагу слід звернути на назву нормативно-правових актів, що видавалися органами державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х років. Так, слушною є думка української дослідниці В. В. Сокирської, яка зазначає, що декретами часто називали всі законодавчі акти найвищих органів влади та управління радянської держави. У 1920-х роках у формі декретів видавалися акти з'їздів рад, ВЦВК, Раднаркому, а після утворення СРСР – ЦВК СРСР, Президії ЦВК та РНК СРСР. Вчена стверджує, що декретами називалися особливо важливі законодавчі акти [416, с. 58–59]. Підтвердженням цієї думки може бути і те, що, навіть пізніше, в 1960–1970-х роках, видавалися збірники, що називалися «Декреты Советской власти» [96; 97] та вміщували в собі різні нормативно-правові акти, що видавалися органами державної влади та управління СРСР і УСРР. Варто зазначити, що Конституція СРСР 1924 року та Конституція УСРР 1929 року містили

положення про видання декретів як законодавчих актів, що визначали загальні норми політичного та економічного життя. Скасовано видання декретів було лише Конституцією СРСР 1936 року та Конституцією УРСР 1937 року [416, с. 58–59].

Початок 1920-х років характеризується правовим нігілізмом, відсутністю розмежування між різними законодавчими актами та дублювання російських нормативно-правових актів. Відповідно до резолюції І Всеукраїнського з'їзду Рад від 12 (25) грудня 1917 року «Про організацію влади на Україні», ВУЦВК УСРР постановою від 14 (27) грудня 1917 року поширив на територію республіки чинність декретів і розпоряджень уряду РСФРР, що діяли в 1920-х роках [234, с. 212]. А відтак і в назві нормативно-правового акту часто спостерігалися неточності та копіювання. Поширеною була практика такого написання назви нормативно-правового акту, як, «закон (постанова)», про що мова йтиметься у наступних розділах дослідження.

Особливе місце в системі нормативних актів радянської України 1920–1930-х роках належало обов'язковим постановам. Відповідно до постанови ВУЦВК «Положення про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку» від 30 серпня 1922 року, губернські та повітові виконкоми, їх президії, в межах своєї компетенції, мали право видавати обов'язкові постанови для населення свого району з управління та охорони порядку, а також в розвиток діючих декретів та положень, зокрема, з питань суспільної безпеки і порядку, народної охорони здоров'я, правил, що регулюють торгівлю, збір податків, боротьбу зі стихійними лихами, будівельного статуту, пияцтва і т.п. [401, с. 620–622]. Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 року визначав обов'язкові постанови як загальні адміністративні акти, до яких також належали інструкції та обіжники (арт. 12 Адміністративного кодексу УСРР). Артикулом 28 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року зазначалося, що «округовим і

районним виконавчим комітетам, їх президіям і міським та селищним радам надається право, в обсягу їх компетенції і в межах їх території, на розвиток і на виконання чинного законодавства, видавати обов'язкові постанови, тобто постанови, що їх оголошується до загального відома й які встановлюють будь-які обов'язки для всієї людности даної території або для окремих груп людности» [9].

Відповідно до постанови РНК УСРР «Про порядок опублікування в пресі офіційного матеріалу» від 26 лютого 1920 року, усім народним комісаріатам, Уповноваженим РСФРР та іншим центральним і місцевим (губернським і повітовим, міським тощо) радянським установам увесь офіційний матеріал, що підлягав опублікуванню в пресі (декрети, накази, постанови, оголошення тощо), направляти до Всеукраїнського бюро Російського телеграфного агентства (*далі* – Укроста), яким цей матеріал потім передавався для друку в газети [458]. Газети зобов'язані були друкувати в офіційній частині тільки той матеріал, що їм наданий Укростою. З утворенням Радянського Союзу було створено Телеграфне агентство СРСР (ТАРС), матеріали якого були зобов'язані публікувати усі друковані органи [416, с. 69]. З метою своєчасного оголошення найважливіших постанов РНК УСРР та праць кодифікаційного відділу Народного комісаріату юстиції УСРР Рада народних комісарів УСРР Постановою «Про обов'язкову присилку Народними комісаріатами, Уповноваженими і Відділами виконкомів всіх постанов до НКЮ і до Юрвідділів своїх виконкомів» від 30 березня 1920 року закріпила, що всі народні комісаріати і уповноважені РСФРР при РНК УСРР зобов'язані були присилати примірники всіх свої постанов та інструкцій до НКЮ УСРР, а також всі відділи губернських та повітових виконкомів по два примірники всіх своїх постанов та інструкцій – до юридичного відділу своїх виконкомів [167, с. 124].

Нормативно-правові акти СРСР й УСРР опубліковані у спеціальних виданнях і збірниках законів: «Собрание Законов СССР», «Собрание

Постановлений СССР», «Собрание Законов УСРР», «Собрание Постановлений УСРР», «Збірник Указів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду Української РСР» (різні назви українською та російською мовами, зокрема «Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР», «Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України»), а також у «Бюлетні Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоармійських депутатів» [34], «Бюлетні Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад» [35–41], «Інформаційному бюлетні управління справами Ради Народних Комісарів УСРР» [198], «Радянська Україна. Двотижневий бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад» [373] та ін.

Аналізуючи нормативно-правові акти радянської України 1920–1930-х років, варто пам'ятати, що в зазначений період джерелами права були не лише «закони, а й звичаї, а й уявлення про інтереси соціалістичної революції, а також соціалістична правосвідомість» [143, с. 29]. Радянський дослідник – сучасник зазначеного періоду – О. Ф. Євтихієв у праці з основ радянського адміністративного права вказував, що в Конституції СРСР 1924 року та в конституціях союзних республік не має норм загального характеру, що визначали б місце і значення законів як джерел права в державному житті [143, с. 29–30]. Вказівки на це розкидані в різних нормативних актах, зокрема, постановою VI Всеросійського з'їзду рад «вменяется всем государственным учреждениям и должостным лицам в обязанность неуклонно следовать постановлениям Высшего Центрального Правительства, и допускать отступление от них только тогда, когда того требуют интересы Пролетарской Революции, при чем о каждом таком отступлении немедленно должно быть доведено до Совнаркома РСФСР» [413]. Крім того, дослідник визначав та тлумачив закони, звичаї та соціалістичну свідомість як джерела права. Зокрема, О. Ф. Євтихієв зазначав, що законами в формальному значенні цього слова називалися

загалом акти, що видавалися верховними органами держави [143, с. 33]. У свою чергу звичай як норма в силу тривалого її застосування та закріплення в суспільній свідомості, на думку вченого,не могла мати великого поширення в системі радянського права, оскільки вона суттєво відрізнялася від попередньої системи права, а старі традиції в радянській державі могли бути прийняті за керівництво лише, переважно, в технічних питаннях, що залишилися більш-менш незмінними, незважаючи на докорінні зміни життя [143, с. 32].

Особливу увагу дослідник звертав на «інтереси соціалістичної революції та інтереси соціалістичної правосвідомості», на які, як джерело права, містилася вказівка в законах РСФРР та УСРР, зокрема, «при вирішенні справ народний суд приймав декрети Робітничо-Селянського Уряду, а у випадку відсутності відповідного декрету чи його неповноти, мав керуватися, в першу чергу, інтересами соціалістичної революції, а потім соціалістичною правосвідомістю (норма, що містилася в Положенні про Народний суд як РСФРР, так і УСРР)» [143, с. 32–33].

Сучасний український вчений А.О. Осауленко у дисертаційному дослідженні, характеризуючи становлення кримінально-виконавчої системи України, зазначав, що все радянське законодавство базувалось на суворому дотриманні і постійному встановленні нових видів заборон [331, с. 83].

Таким чином, аналізуючи нормативні акти радянської України 1920–1930-х років, варто враховувати їх політичний, ідеологічний зміст більшості з них.

Другу групу джерел дисертаційного дослідження складають рішення РКП(б)–ВКП(б) та КП(б)У, що стосувалися особливостей політико-державного будівництва УСРР в зазначений період. Це, зокрема, різноманітні опубліковані матеріали їх з'їздів, пленумів та конференцій. Саме ця література потребує критичного ставлення, а тому основну увагу автор приділяв аналізові матеріалів, що стосувалися впливу РКП(б)–

ВКП(б) та КП(б)У на діяльність органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках.

Значний обсяг джерел із вивчення конституційно-правових засад створення та діяльності органів державної влади та управління УСРР–УРСР відображено у періодичній пресі того часу. Це, зокрема, журнали та газети СРСР та УСРР, що виходили в 1920–1930-х роках, серед них: газети «Известия ВЦИК», «Комсомольская правда», «Красное знамя», «Правда», «Труд», «Торгово-промышленный бюллетень», «Торгово-промышленная газета», «Торговые известия», «Більшовик Ніжинщини», «Вісті», «Зірка», «Комуніст», «Народний учитель», «Пролетарська правда», «Радянська думка», «Радянське село», «Радянський селянин», «Український економіст», «Нове село», «Червоний стяг», «Шлях Жовтня» та журнали «Известия ЦК РКП(б)», «Советское государство и право», «Революционная законность», «Революция права» (журнал секции «Теории государства и права», 1927–1929 года), «Советское право» (1922–1930 года), «Советская юстиция» (г. Москва, 1922–1957 года), «Вісник радянської юстиції» (м. Харків, 1925–1926 роки), «Революційне право» (м. Харків–Київ, 1931–1941 роки) тощо. Саме з преси дізнаємося про виконання повноважень окремими вищими органами державної влади та управління радянської України, про особливості організації та здійснення радянської влади на місцях, про формування з'їздів рад тощо. Крім того, у періодичних видання друкувалися окремі законодавчі акти СРСР та УСРР та партійні рішення.

До джерел дослідження належать довідникові видання та збірники документів, що виходили в 1920–1930-х роках. З поміж збірників документів варто назвати «Собрание Законов СССР», «Собрание Постановлений СССР», «Собрание Законов УСРР», «Собрание Постановлений УСРР», «Збірник Указів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду Української РСР» (різні назви українською та російською мовами, зокрема «Збір законів і розпоряджень Робітничо-

Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР», «Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України»), «Бюлетень Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів» [34], «Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад» [35–41], «Інформаційний бюлетень управління справами Ради Народних Комісарів УСРР» [198], «Радянська Україна. Двотижневий бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад» [373] та інші, в яких містилися нормативно-правові акти органів державної влади та управління СРСР та УСРР.

Наступна категорія джерел дисертаційного дослідження є найбільш об'ємною та всебічно розкриває проблематику дослідження. Звичайно, ідеться про архівні матеріали. Під час написання наукової роботи використано матеріали архівних установ різних рівнів. Особливості створення та функціонування Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК УСРР, РНК УСРР, народних комісаріатів та інших органів державної влади УСРР відбилися в архівних документах зазначених органів державної влади та управління. Так, найбільший обсяг матеріалу міститься в Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України. Зокрема, досліджено архівні матеріали фондів: Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (ВУЦВК) (ф. Р-1), Рада народних комісарів УСРР–УРСР (ф. Р-2), Народний комісаріат внутрішніх справ (ф. Р-5), Народний комісаріат юстиції УРСР (ф. Р-8), Народний комісаріат землеробства (ф. Р-27), Народний комісаріат просвіти (із різними його назвами) (ф. Р-166), Народний комісаріат охорони здоров'я (ф. Р-342), Управління Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при Раднаркомі УСРР за 1920–1926 роки (ф. Р-423), Народний комісаріат легкої промисловості (ф. Р-572), Народний комісаріат лісової промисловості (ф. Р-4488).

У першому фонді «Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» зберігаються нормативні акти, прийняті Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК та його Президією, протоколи з'їздів та матеріали до них, кількісний та якісний склад делегатів Всеукраїнського з'їзду рад, форми та методи діяльності з'їзду, ВУЦВК та Президії ВУЦВК, а також листи, телеграми, резолюції всеросійських і всеукраїнських з'їздів Рад та ВЦВК і ВУЦВК УСРР.

Найбільше документальних матеріалів фонду 1 щодо окремих питань функціонування Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК та його Президії, використаних у дисертаційному дослідженні, міститься у справах опису № 1 (5, 9, 13, 14, 18, 175 та ін.) та опису № 2 (401, 878, 891, 934 та ін.).

У другому фонді ЦДАВО України «Рада Народних Комісарів УСРР» досліджено положення про РНК УСРР, його повноваження та структуру, протоколи засідання РНК УСРР та матеріали до них, а також положення, структуру, повноваження, форми та методи діяльності окремих народних комісарів та Уповноважених народних комісарів РСФРР в Україні.

Виключне значення для дисертаційного дослідження мають матеріали фондів народних комісаріатів, зокрема, ф. Р-5 «Народний комісаріат внутрішніх справ», ф. Р-8 «Народний комісаріат юстиції УРСР», ф. Р-27 «Народний комісаріат землеробства», ф. Р-166 «Народний комісаріат просвіти» (із різними його назвами), ф. Р-342 «Народний комісаріат охорони здоров'я», ф. Р-572 «Народний комісаріат легкої промисловості» та ф. Р-4488 «Народний комісаріат лісової промисловості». В них проаналізовані матеріали, присвячені створенню та діяльності окремих органів державної влади та управління, зокрема, Народного комісаріату юстиції УСРР, Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР, Народного комісаріату просвіти УСРР, Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР та інших, а також підготовчі матеріали, протоколи і стенограми їх засідань, витяги з них, рішення та

постанови зазначених народних комісаріатів та їх колегій. Більшість нормативних актів, виданих вищими органами державної влади та управління радянської України, як уже зазначалося, опубліковані в офіційних збірках того часу, проте особливий інтерес становлять матеріали погодження та прийняття зазначених нормативних актів.

Неабиякий інтерес для висвітлення даної проблеми становить фонд Р-423 ЦДАВО України, більшість документів якого введено автором до наукового обігу вперше. Документи дають уявлення про особливості створення та діяльності Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при Раднаркомі УРСР за 1920–1926 роки, його повноваження та взаємовідносини з органами державної влади та управління РСФРР та УСРР.

Отже, у ЦДАВО України міститься значний масив архівних матеріалів з історії становлення та функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. При цьому значна кількість матеріалів із зазначеної проблематики вводиться в науковий обіг уперше.

Цінність для дисертаційного дослідження становлять справи, що зберігаються в Центральному державному архіві громадських організацій України. Це, зокрема, фонд 1 «Центральний комітет Комуністичної партії України», в якому розміщено матеріали, що висвітлюють створення та діяльність партійних органів радянської України, а також акти (декрети, інструкції, постанови, резолюції, рішення) з'їздів, конференцій та пленумів Центрального комітету КП(б)У і матеріали до них.

Важливі архівні документи й матеріали з проблематики дисертації зберігаються у місцевих державних архівах, зокрема, Державному архіві Черкаської області та у Відділі забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин. Це, зокрема, справи, що розкривають особливості створення та функціонування місцевих органів влади УСРР, а також справи, що містять копії документів щодо

діяльності центральних органів державної влади та управління УСРР і РСФРР в зазначений період. Отже, у цілому проаналізовано значну кількість архівних справ, із яких чимало документів введено нами до наукового обігу вперше.

П’яту категорію джерел дослідження складають промови, виступи й мемуари політичних та державних діячів СРСР і УСРР в 1920–1930-х роках. Зокрема, В. І. Леніна, Й. В. Сталіна, Г. І. Петровського, К. Є. Ворошилова, В. П. Затонського, С. В. Косіора, О. І. Хмельницького та інших. Варто зауважити, що ці джерела потребують критичного аналізу та врахування суб’єктивного ставлення авторів до тих чи інших явищ та процесів суспільного життя.

Шосту категорію джерел дослідження становлять дисертаційні та монографічні дослідження сучасників досліджуваного періоду. Зазначена категорія джерел представлена працями сучасників змін політичного курсу та пов’язана із становленням більшовицької влади, утворенням Радянського Союзу і формуванням радянських органів влади та управління. Це, зокрема, праці О. І. Буценка, А. Гінцбурга, О. Ф. Євтихієва, І. Житловського, І. Фалькевича, В. Хітєва та інших дослідників.

Особливий інтерес представляють праці вчених О.Ф. Євтихієва та А.І. Єлистратова. Це, зокрема, підручники з адміністративного права за 1920–1940-ві роки видання, в яких здійснено спробу комплексно проаналізувати систему органів радянської влади та управління РСФРР та УСРР в досліджуваний період, їх повноваження та організаційну структуру.

Серед спеціальних досліджень сучасників досліджуваного періоду, слід назвати працю І. Фалькевича «Радянський державний устрій: Конституція СРСР і союзних республік у популярному викладі» (Харків, 1929 р.), де автор розкриває особливості конституційного процесу у

зв’язку з прийняттям Конституції СРСР 1924 року та внесення змін до конституцій республік [446].

Серед перших своєрідних науково-практичних коментарів радянських кодексів слід назвати працю І. Фалькевича та І. Житловського «Адміністративний кодекс УСРР в запитаннях та відповідях: порадник для вузів і радустанов» (Харків, 1929 р.) [447], де автори подають постатейний коментар до Адміністративного кодексу УСРР 1922 року.

Вивченню конституційно-правових засад створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України сприяють роботи С. Н. Драніцина, Е. А. Енгеля, Г. В. Кулакова, О. Л. Малицького та інших вчених, в яких досліджувалися конституційні акти СРСР, РСФРР та УСРР–УРСР.

Таким чином, доступна джерельна база дослідження є репрезентативною і сприяє досягненню мети та виконанню поставлених наукових задач.

Висновки до розділу 1

Отже, дослідженням загальних засад становлення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках займалася низка учених у галузі теорії та історії держави і права. Аналіз їхніх праць засвідчив, що історіографію з проблеми монографічного дослідження за проблемно-хронологічним принципом умовно можна поділити на три групи: праці радянських вчених; сучасна українська й зарубіжна історіографії. За предметним критерієм можна виокремити чотири основні групи: 1) дослідження щодо правової природи органів державної влади та управління; 2) праці з історії держави і права, в яких розглядаються окремі етапи становлення та розвитку органів державної влади та управління радянської України; 3) праці з

конституційного та адміністративного права; 4) дослідження з історії та теорії державного управління. Кожна група має свої особливості методології, інтерпретації та концептуального наповнення. Радянські вчені активно досліджували загальні засади створення та діяльності органів державної влади та управління СРСР й УСРР в 1920–1930-х роках, проте їхні праці пронизані ідеологічними догмами, постулатами, написані на основі вузькокласових принципів. Сучасний стан історіографії свідчить про зростання інтересу українських дослідників до проблем правового регулювання діяльності органів державної влади та управління радянської України. Проте, незважаючи на все різноманіття публікацій, в українській юридичній науці на сьогодні немає цілісного дослідження конституційно-правових засад становлення й функціонування органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках.

Джерельна база дослідження класифікована згідно із загальноприйнятим принципом розподілу за походженням та представлена різними групами джерел: 1) нормативно-правовими актами органів державної влади й управління радянської України; 2) рішеннями РКП(б)–ВКП(б)та КП(б)У, що стосувалися особливостей державного будівництва УСРР; 3) матеріалами періодичної преси (журнали та газети СРСР та УСРР, що виходили в 1920–1930-х роках); 4) архівними матеріалами (закони, постанови, положення, протоколи органів державної влади та управління УСРР; рішення РКП(б)–ВКП(б) та КП(б) У, а також протоколи їх засідань); 5) промовами й виступами політичних та державних діячів СРСР та УСРР; 6) дисертаційні та монографічні дослідження сучасників досліджуваного періоду.

Значний обсяг матеріалів, необхідних для повноцінного вивчення проблемних питань дослідження, знаходиться в архівних фондах, зокрема Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України, Центральному державному архіві громадських організацій України, а також у місцевих державних архівах, зокрема, Державному

архіві Черкаської області та у Відділі забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин.

Таким чином, доступна джерельна база дослідження за своїм характером та об'ємом надає можливість досягнення поставленої мети та виконання поставлених наукових завдань.

Проаналізовано наукові підходи щодо змісту понять «механізм держави» та «орган держави». На основі ґрунтовного аналізу зазначених підходів зазначається, що переважною більшістю вчених наводиться різниця між механізмом держави та її апаратом, причому перше поняття визначається ширше за обсягом, ніж друге. Автор розділяє погляди вчених щодо організаційної концепції тлумачення поняття «механізм держави», а поняття органу держави потрібно сприймати ширше, ніж поняття органу державної влади.

Розглянуто співвідношення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України. Проаналізовано використання термінів «орган», «орган влади», «органи радянської влади» в Конституції УСРР 1919 року щодо характеристики органів державної влади та управління.

Аналіз положень Конституції УСРР 1929 року свідчить про паралельне використання термінів «орган державної влади», «орган радянської влади» та «орган влади».

Обґрунтовано, що в Конституції УРСР 1937 року вживаються поняття «орган державної влади», «орган державного управління».

Таким чином, подібне використання термінології в «радянських» конституціях України 1919 року, 1929 року та 1937 року пояснюється тим, що, по-перше, характерною особливістю органів державної влади УСРР було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади; декларуванням рад; по-друге, вся повнота влади належала номенклатурі РКП(б)–ВКП(б), КП(б)У та їх керівництву.

РОЗДІЛ 2
ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ НА ЗАСАДАХ КОНСТИТУЦІЇ УСРР 1919 РОКУ

2.1. Утворення законодавчих органів державної влади та управління УСРР за Конституцією УСРР 1919 року

З метою удосконалення діяльності органів державної влади та управління важливе значення має дослідження особливостей їх створення та функціонування на різних історичних етапах. На особливу увагу дослідників заслуговує радянський період формування вищих органів державної влади та управління України.

Із проголошенням радянської влади на території України почалось формування нової системи органів державної влади та управління. І Всеукраїнський з'їзд рад України, що відбувся 11–12 грудня 1917 року, проголосив Українську Народну Республіку «федеративною частиною Російської Республіки» [257, с. 216]. Відповідно до резолюції І Всеукраїнського з'їзду рад «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 – Народний Секретаріат [454, с. 112]. Ще до утворення найвищих органів влади управління рад робітничих і солдатських депутатів України РНК РСФРР 5 грудня 1917 року прийняла рішення вважати Центральну Раду в стані війни з Росією і для керівництва воєнними діями створила комісію у складі

В. І. Леніна, Й. В. Сталіна, Л. Д. Троцького. У Маніфесті до всіх трудящих мас республіки ЦВК Рад України від 19 грудня 1917 року зазначалося, що «лише радянська влада задовольнити прагнення та потреби народу…». Народний Секретаріат спільно з РНК РРСФСР відмінив старе законодавство та почав запроваджувати нове – «радянське». Починаючи з січня 1918 року, в Україні поширювалися декрети всеросійських з'їздів Рад і РНК РСФРР, а на місцях виникають правові акти революційного часу.

Із початку встановлення влади рад робітничих і солдатських депутатів досить широкого розмаху набула революційна правотворчість рад, ревкомів, штабів, трибуналів, народних судів тощо. Часто вони самостійно приймали рішення про розстріли злодіїв і грабіжників без суду й слідства на місці скоєння злочину, про віддання до суду тих, хто з'явився на вулиці у нетверезому стані, й самогонників та ін. [257, с. 218].

Правотворча діяльність органів державної влади 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. [52, с. 15]. У законодавчій базі того часу можна зустріти випадки, коли в назві одного нормативно-правового акту могли вживатись два різні за своєю суттю терміни. Наприклад, «Тимчасове положення про соціалізацію землі (Закон)» від 19 березня 1918 року, затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад.

Варто також наголосити, що певні зміни у державно-правовий статус радянської України вніс II Всеукраїнський з'їзд рад, що відбувся 17–19 березня 1918 року. Україна проголошувалась самостійною, незалежною від РСФРР республікою.

Процес становлення системи рад в Україні у лютому – квітні 1918 року було призупинено та тимчасово відновлено владу Центральною Радою у зв'язку з укладанням договору з країнами Четверного союзу про мир і допомогу. Створений у Курську 28 листопада 1918 року Тимчасовий робітничо-селянський уряд України, ліквідовуючи владу Директорії, встановлював центральні й місцеві органи управління [257, с. 218]. У січні 1919 року постановою Тимчасового робітничо-селянського уряду України було затверджено офіційну назву держави – Українська Соціалістична Радянська Республіка [402, с. 20]. 08 лютого 1919 року РНК УСРР прийняла постанову «Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління» (Тимчасове положення) № 86 [403, с. 91–96]. Відповідно до зазначеного нормативного акту відбувалася «повна передача як в центрі, так і на місцях всієї влади в руки робітничого класу і бідного селянства», а також проголошувалося, що «вищою владою на місцях являються З'їзди Рад Губернські (окружні), Повітові, Волостні та їх Виконавчі Комітети» [403, с. 91].

Більше того, відповідно до декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про реорганізацію Тимчасового Робітничо-Селянського уряду України» від 29 січня 1919 року Тимчасовий робітничо-селянський уряд України конституювався в Раду народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки у складі народних комісарів зовнішніх справ, військових справ, радянської пропаганди, внутрішніх справ, освіти, землеробства, юстиції, продовольства, праці, фінансів, шляхів сполучень, охорони здоров'я, а також голови Верховної соціалістичної інспекції (та народного комісара контролю), Революційної військової ради та командувача військ Української Соціалістичної Радянської Республіки [404, с. 76–77].

Як відомо, прийшовши до влади, більшовики скасували законодавство та систему органів державної влади Російської імперії. Так, у доповідній записці «По вопросу о бывших Центральных

Государственных Установленіях в Киеве» (лютий 1919 року, що знаходиться у фонді «Рада народних комісарів УРСР» Центрального державного архіву вищих органів влади і управління України) зазначається, що «Центральные Установленія в Киеве представляют в настоящее время пеструю смесь учреждений, оставшихся от царизма, от Керенщины, от ЦР, от Гетьманщины и от Директории. Многие из этих учреждений совершенно не нужны и даже вредны для социалистического государства. Другие учреждения, обслуживая действительные потребности населения и страны, могут быть приспособлены для обслуживания интересов робочих и крестьян лишь после коренной их реорганизации … » [460, арк. 5]. Варто також наголосити, що статочній ліквідації піддавалися визнані «совершенно не нужны социалистическому государству и должны быть уничтожены, как являющиеся боевыми органами буржуазной власти», такі органи:

«1) колишня Гетьманська головна квартира;

2) Комісія по справам колишньої Центральної Ради;

3) канцелярія голови Ради Міністрів;

4) Міністерство віросповідання;

5) Державна канцелярія;

6) Міністерство внутрішніх справ в загальній частині (із збереженням і виокремленням відомства пошти і телеграфів);

7) особливий корпус прикордонної охорони (по Міністерсту фінансів);

8) Головне військове юридичне управління» [460, арк. 5–5 зв].

Крім того, при ліквідації зазначених органів виокремлювалися їхні відділи та установи, що підлягали збереженню, реорганізації та приєднанню до новостворених та існуючих органів державної влади й управління більшовиків. Це, *по-перше,* у Міністерстві внутрішніх справ:

а) Головне медико-санаторне управління, яке мало перейти до Народного комісаріату охорони здоров’я;

б) Департамент страхування (від пожежі і т. п.), який мав перейти до Народного комісаріату торгівлі й промисловості аж до його реорганізації;

в) Департамент державної опіки, який мав бути переданий до Народного комісаріату соціального забезпечення;

г) Департамент біженців, який мали передати «Центропленбежу» (Центральна колегія у справах полонених і біженців, створена Декретом РНК РСФРР від 23 квітня 1918 року в складі Народного комісаріату з воєнних справ РСФРР);

ґ) Статистичний комітет переходив уГоловний статистичний комітет Народного комісаріату внутрішніх справ;

по-друге, «…по Государственной Канцелярии временно сохраняется УТА, которое переходит у БУП…»;

по-третє, замість Міністерства віросповідання, що підлягало ліквідації, мала бути створена із заново залучених співробітників невелика Ліквідаційна комісія, що зосередила б у собі інформацію «о различных имуществах и т. п.», що знаходилася у Міністерстві віросповідання [460, арк. 5 зв].

Очевидно, що у зв'язку з утворенням нової судової системи остаточній ліквідації підлягали всі центральні установи колишнього Міністерства юстиції. При цьому, по-перше, так званий Сенатський архів мав бути переданий у відання Архівного відділу Народного комісаріату просвіти; по-друге, Головне тюремне управління, що підлягало розпуску, було замінене Ліквідаційною комісією колишнього Головного тюремного управління, яка мала перейти до Карального відділу Народного комісаріату юстиції [460, арк. 5 зв].

Заслуговує на увагу інформація вищезгаданої доповідної записки щодо реорганізації Міністерства закордонних справ. Останнє визнавалося «как современно чуждое и неприспособленное к иностранной политике, которую ведёт Рабоче-Крестьянское Правительство» і підлягало розпуску [460, арк. 5 зв].

Варто зазначити, що народні комісаріати створювалися з метою заміни ліквідованих міністерств Російської імперії. Підтвердження цьому знаходимо і в справі «Протокол комісії відділу агітації та пропаганди при Центральному виконавчому комітеті України про організацію святкування «Дня радянської пропаганди», доповіді «Що таке «Радянська влада» і «Народна освіта»» за 1919 р., що знаходиться в Центральному державному архіві громадських організацій України, де зазначається, що новостворені народні комісаріати РСФРР «мають велику владу та замінюють колишні міністерства, проте їх не можна порівнювати з царськими міністерствами тому, що, по-перше, народні комісари – обранці самого народу, робітників і селян, які обирають їх через представників в Центральному Виконавчому Комітеті; по-друге, народні комісари діють на місцях не через яких-небудь чиновників, а через місцеві ради депутатів чи виконавчі комітети, які самі обираються робочим населенням із свого середовища; по-третє, народні комісари постійно звітують про свою діяльність не тільки перед Центральним Виконавчим Комітетом і Всеросійськими з'їздами, але також прямо перед робочим населенням столиці, де вони виступають з публічними звітами на відкритих для всіх мітингах, зборах, де кожен може задати їм питання і висловлювати своє незадоволення» [514, арк. 8].

Аналіз нормативно-правових актів та рішень РКП(б) та КП(б)У зазначеного періоду вказує на те, що за основу побудови органів державної влади та управління радянської України брався досвід аналогічної роботи в РСФРР, що знаходить своє підтвердження в низці нормативних актів досліджуваного періоду. Ще однією особливістю було те, що перед засіданням Всеукраїнського з'їзду рад, як правило, відбував з'їзд КП(б)У, який обговорював більшість проектів документів та регламент найвищого органу влади республіки. Невирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між органами державної влади. Частково це питання було вирішене з прийняттям Конституції УСРРР 1919 року.

Аналіз нормативно-правої бази та архівних матеріалів 1920-х – першої половини 1930-х років дозволяє виокремити основні етапи створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України: І етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1919 року; ІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до постанови ІХ Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року; ІІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1929 року; ІV етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УРСР відповідно до Конституції УРСР 1937 року. Отже, в основу періодизації було покладено прийняття та затвердження конституції або внесення змін до неї, як це було у 1925 році. Для дослідження конституційно-правових засад створення й діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років буде взято зазначену періодизацію.

Отже, система органів державної влади і управління радянської України була закріплена Конституцією 1919 року. Проект Конституції УСРР був підготовлений Народним комісаріатом юстиції УСРР та схвалений ІІІ з'їздом КП(б)У, що відбувався у м. Харкові з 01 березня по 06 березня 1919 року. Як відомо, перша Конституція УСРР була прийнята 10 березня 1919 року ІІІ Всеукраїнським з'їздом рад і остаточно затверджена на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 року [73, с. 58–69]. Так, на засіданні ВУЦВКР УСРР 14 березня 1919 року було затверджено попередній проект Конституції УСРР 1919 року (при голосуванні – чотири члени ВУЦВКР «утрималися») з поправкою тов. Бика про релігійні вчення, що не переслідували політико-соціальних цілей. Поправки тов. Скрипника були відхилені, зокрема, Скрипник до ст. 15, яку він пропонував у такий редакції: «Ті народні комісари, на яких лежить контроль, самі не

приймають участь у вирішенні питання про асигнуваннях в Радянській республіці». Друга пропозиція була до ст. 20 проекту Конституції УСРР у такій редакції: «Виборчим правом користуються всі громадяни» [461, арк. 1 зв]. Отже, остаточно проект Конституції УСРР був затверджений Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 14 березня 1919 року [459, арк. 1]. Із теоретико-правової точки зору, конституція як основний закон держави має затверджуватися найвищим представницьким органом влади держави або народом шляхом загальнодержавного референдуму. Отже, Конституція УСРР 1919 року була затверджена ВУЦВК УСРР, тобто органом, який підпорядковувався найвищому органу влади – Всеукраїнському з'їзду рад, що свідчить про порушення процедури прийняття та затвердження Основного Закону держави.

Ще однією особливістю прийняття Конституції УСРР 1919 року було те, щона ІІІ з'їзді КП(б)У, що передував її прийняттю,був присутній представник ЦК РКП(б) Я. М. Свердлов, під тиском якого ІІІ з'їзд КП(б)У визнав необхідним «прийняти загалом і в цілому Конституцію Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки, допускаючи її зміни залежно від місцевих умов» [234, с. 43]. У зв'язку з цим слушною є думка вченого В. Д. Гончаренка, що в основу Конституції УСРР 1919 року було покладено Конституцію РСФРР 1918 року [73, с. 58–69], оскільки на ІІІ Всеукраїнському з'їзді Рад, котрий прийняв першу Конституцію УСРР, серед 1787 делегатів 1435 були комуністами [425, с. 45]. Як і Конституція РСФРР 1918 року, перша Конституція УСРР «базувалась на програмних положеннях марксистсько-ленінського вчення про соціалістичну революцію і диктатуру пролетаріату» [427, с. 52]. Ідеями соціалізму і диктатури пролетаріату були пронизані усі розділи і статті Конституції УСРР 1919 року [73, с. 58–69]. Особливо це стосувалося тих статей, що регламентували засади створення та діяльності органів державної влади й управління. Варто також наголосити, що з теоретико-правової точки зору структура, зміст та система конституції взаємозумовлені та тісно пов'язані

з її функціями [331, с. 195]. Як слушно зазначає український вчений О.В. Скрипнюк, що це, у свою чергу, стосується ролі та призначення конституції в державі та суспільстві, а також функціонування права у суспільстві загалом [390, с. 67].

Наступним нормативно-правовим актом, що закріплював радянську систему органів державної влади і управління, було «Тимчасове положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію Радянської влади в Україні» від 22 грудня 1919 року. Відповідно до ст. 1 зазначеного положення Всеукраїнський революційний комітет проголошувався органом, що знаходився «на чолі політико-адміністративної влади в Україні». Згідно зі ст. 1 Постанови Всеукраїнського революційного комітету «Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР» від 27 січня 1920 року всі декрети та постанови УСРР, що стосуються діяльності органів державної влади і підвідомчих установ, пов'язаних угодою про об'єднання діяльності обох республік, а саме: військові, ВРНГ, продовольства, праці, соціального захисту, шляхів сполучення, пошти і телеграфів, фінансів, скасовувалися і замінювалися декретами РСФРР [176]. Розділяємо думку українського дослідника Ю. Є. Вовка, що 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 року [52, с. 16].

Сьогодні науковці визнають, що система та принципи діяльності органів державної влади були подібними до системи та принципів функціонування органів державної влади РСФРР [52, с. 15]. На підтвердження цієї думки знаходимо інформацію у матеріалах фондів ЦДАВО України. Наприклад, у своєму листі Інформаційно-консульський відділ Народного комісаріату юстиції УСРР № 6979/633 (серпень, 1919 рік) на звернення Чернігівського губернського відділу юстиції роз'яснював, що російські декрети не мають в Україні обов'язкової сили й не підлягають втіленню в життя; ними можна користуватися тільки як юридичними

«знадобами» й тільки у виняткових випадках, тобто в разі цілковитої відсутності декретів, які передбачають дане питання [462, арк. 90].

Конституція 1919 року проголосила УСРР «організацією диктатури працюючих і експльоатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експльоататорами капіталістами й поміщиками» [241, с. 55]. Отже, у «Загальних положеннях» Конституції УСРР 1919 року визначалося основне завдання диктатури пролетаріату в Україні: здійснити перехід від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних перетворень і, як слушно підкреслюють вчені О. В. Кузьминець та В. С. Калиновський, систематичного придушення всіх контрреволюційних намірів з боку імущих класів [257, с. 220–221].

Відповідно до ст. 5 Конституції УСРР 1919 року «влада працюючих мас на території Української Соціалістичної Радянської Республіки здійснювалася через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та інші органи влади по означенню Рад» [241, с. 56]. Отже, на підставі викладеного можна стверджувати, що зазначеною статтею державна влада закріплювалася у вигляді системи рад. Конституція надала виключну можливість трудящим масам користуватися політичними правами (свободою усного й друкованого слова, зборів, спілок тощо), усуваючи від користування цими правами панівні стани й суспільні групи, що підтримували їх [257, с. 220–221].

Другий розділ Основного Закону УСРР 1919 року «Конструкція радянської влади» розкривав повноваження, структуру та порядок формування органів радянської влади. У його структурна частина під назвою «Організація Центральної влади» вказувалося, що центральними органами державної влади проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад; Рада народних комісарів УСРР.

Всеукраїнський з'їзд рад визнавався найвищою владою і мав формуватися шляхом так званих класових виборів, тобто на основі

обмеженого виборчого права. Правові засади створення та діяльності, порядок формування, структура, кількісний та якісний склад, а також повноваження Всеукраїнського з'їзду рад в 1921–1929 роках ґрунтовно досліджувалися у працях відомого українського вченого, доктора юридичних наук, професора В. Д. Гончаренка [63; 64; 67; 72].

Конституція УСРР 1919 року закріпила, що найвищою владою республіки в період між Всеукраїнськими з'їздами рад був ВУЦВК, що, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду та всіх інших органів радянської влади УСРР. Останній обирався Всеукраїнським з'їздом рад на період його повноважень і визнався відповідальним перед ним. Аналіз Конституції УСРР та інших нормативно-правових актів дозволяє констатувати, що у цілому компетенція Всеукраїнського з'їзду рад і ВУЦВК була розмежована досить умовно.

До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР 1919 року відносила обрання та звільнення народних комісарів і голови Ради народних комісарів УСРР, розподіл державних прибутків і зборів між центральною та місцевою владою, встановлення строків і порядку виборів місцевих рад, їх внутрішньої організації та взаємовідносин як між ними, так і між ними та органами центральної радянської влади [238, с. 7]. Низка інших питань, передбачених ст. 11 Конституції УССР 1919 року, зокрема про кордони республіки, відносини з іноземними державами, основи організації збройних сил і соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, бюджету тощо, могли вирішуватися як Всеукраїнським з'їздом рад, так і ВУЦВК. Крім того, в невідкладних випадках при неможливості своєчасного скликання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК уповноважений був вирішувати питання про оголошення війни та укладення миру. До компетенції ВУЦВК Конституція УССР 1919 року відносила й інші питання в галузі законодавства та загального управління, за винятком лише тих, які розв'язувались РНК УСРР за загальним або

спеціальним повноваженням ВУЦВК [18, с. 175–176].

Отже, до компетенції ВУЦВК як найвищого органу державної влади УРСР у період між Всеукраїнськими з'їздами рад теоретично відносилися всі питання загальнодержавного характеру, тобто де-юре зазначений орган мав усю повноту державної влади.

Формувався ВУЦВК так само, як і Всеукраїнський з'їзд Рад, тобто на основі проголошеного конституційного принципу виборності, але мав і свої особливості [539, с. 34]. Так, якщо Всеукраїнський з'їзд рад обирався з'їздами місцевих рад, а пізніше, з утворенням Молдавської АСРР (1924–1940 роки), з'їздом рад Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, то в процесі формування ВУЦВК головну роль відігравав сам Всеукраїнський з'їзд рад. Зокрема, відповідно до ст. 12 Конституції УСРР 1919 року ВУЦВК обирався Всеукраїнським з'їздом Рад в кількості, яка визначалася з'їздом Рад у кожному конкретному випадку, і був повністю відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом Рад та йому підзвітний [238, с. 8]. Таким чином, відповідальним органом за формування ВУЦВК конституційно закріплювався Всеукраїнський з'їзд рад.

Кількісний склад ВУЦВК Конституцією УСРР 1919 року не визначався. Це питання вирішувалося кожний раз самим Всеукраїнським з'їздом рад, що у свою чергу дозоляло сформувати потрібний кількісний склад ВУЦВК для відповідного скликання з урахуванням переліку питань, винесених на порядок денний. Отже, вибори ВУЦВК відносилися до виключної компетенції Всеукраїнського з'їзду рад. Проте в перші роки проголошення радянської влади в Україні не завжди була можливість скликати з'їзди рад, у той час як питання потребували негайного вирішення, а їх вирішення у свою чергу залежало від складу ВУЦВК, тобто від співвідношення класових сил [539, с. 34].

У науковій літературі та архівних матеріалах є згадки про випадки, коли ВУЦВК сам вирішував деякі невідкладні справи, пов'язані з його

формуванням [539, с. 34]. Так, наприклад, 05 березня 1918 року ВУЦВК розглянув питання про делегування на правах членів ВУЦВК 15 представників від Полтавського губвиконкому і затвердив їх з огляду на особливі умови [490, арк. 19]. 07 квітня 1919 року, тобто менш ніж через місяць після III Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК прийняв постанову про поповнення ВУЦВК 36 кандидатами, мотивуючи це тим, що «члени ЦВК зайняті роботою на місцях і не мають можливості відвідувати засідання ЦВК, що відображається на кворумі та затрудняє скликання засідання» [461, арк. 5 зв]. У травні 1919 року за доповіддю Г. І. Петровського об'єднане засідання ВУЦВК, ЦК КП(б)У, Губради і Бюро профспілок прийняло постанову про включення в склад ВУЦВК одного представника Бунди і трьох представників українських «лівих» есерів (меншовиків) [461, арк. 17], а в червні 1919 року до складу ВУЦВК були включені три представники партії «лівих» українських есдеків і шість представників Бунду (три з них – кандидати в члени ВУЦВК) [461, арк. 29 зв].

Другим прикладом вирішення ВУЦВК справ, пов'язаних з його формуванням, з метою надання своїй діяльності більш оперативного характеру, ВУЦВК вважав за необхідне утворити 06 серпня 1919 року «вузьке представництво ЦВК в складі 25 осіб» [461, арк. 39].

Отже, зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були направлені на встановлення та закріплення радянської системи державних і партійних органів державної влади та КП(б)У.

Постанови ВУЦВК «Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» від 26 травня 1920 року № 210 [350] та «Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 26 травня 1920 року № 211 [362] закріплювали механізм скликання ВУЦВК на сесії та повноваження Президії ВУЦВК відповідно, проте про формування його кількісного та персонального складу не було жодної згадки.

Як зазначається в юридичній літературі, на формування ВУЦВК,

його чисельний і персональний склад, визначальний вплив здійснювало багато факторів як постійного, так і тимчасового характеру. До перших відносять, у широкому значенні – сутність завдань та функцій радянської держави загалом, а у більш вузькому значенні – зміст та об'єм завдань, які повинен був виконувати ЦВК окремого скликання, необхідність вдосконалення організаційних форм його діяльності і т. д. Тимчасовими факторами, в перші роки встановлення радянської влади, називають спроби партій, окрім КП(б)У, зайняти місця у вищих органах влади. Ці всі фактори разом і обумовлювали ті зміни, що відбувалися в складі ВУЦВК кожного скликання. Жодне наступне скликання ВУЦВК не збігалося за кількісним складом з попереднім [539, с. 35].

Загальна тенденція, що простежується протягом усього періоду діяльності ВУЦВК, це безперервне розширення його складу. Так, склад членів ВУЦВК перших шести скликань збільшився з 61 до 198 осіб, тобто більше ніж втричі [539, с. 36]. Наприклад, IV Всеукраїнський з'їзд рад обрав ВУЦВК у складі 82 чол., серед них Артема, С. Будьонного, К. Ворошилова, Ф. Кона, Д. Мауільського, Г. Петровського та інших, голови Президії ВУЦВК – Г. І. Петровського та секретаря – М. М. Кабаненка [491], а V Всеукраїнський з'їзд рад збільшив склад ВУЦВК з 82 до 150 делегатів, а також розширив права його Президії [491]. Наступні шість скликань (1922–1935 роки) також характеризуються подальшим зростанням кількості його членів, яка збільшилася порівняно з минулими шести скликаннями більше ніж удвічі, зокрема, до складу ВУЦВК було обрано: на VI Всеукраїнському з'їзді Рад –198 членів і 62 кандидати, на VII – 200 членів і 50 кандидатів, на VIII – 251 член і 82 кандидати і на IX – 300 членів і 91 кандидат [18, с. 177–178]. Таким чином, розширення складу ВУЦВК проводилося систематично і послідовно, шляхом обрання в його члени представників робітників, селян, трудової інтелігенції, а також працівників місцевих установ.

Отже, до складу ВУЦВК обиралися не тільки члени, але й кандидати в члени. Інститут кандидатів виник в перші ж дні діяльності вищих органів державної влади радянської Росії. Деякі автори пов'язують його появу з VI Всеросійським з'їздом рад (листопад 1918 року) [213, с. 11; 284, с. 125]. Радянський дослідник Д. Т. Яковенко зазначав, що ще 06 листопада 1917 року на засіданні Всеросійського центрального виконавчого комітету В. А. Аванесов запропонував доповнити регламент ВЦВК чотирма пунктами про заміну членів ВЦВК, які знаходилися у від'їзді, кандидатами. Ця пропозиція, з небагатьма поправками, була прийнята. Зокрема, передбачалося, по-перше, що члена ЦВК, який вибув на певний час, заміщував кандидат, поданий фракцією за кандидатським списком, по-друге, кандидат мав право вирішального голосу на засіданнях ЦВК, якщо від бюро по фракції було зроблено заяву в Президію ЦВК про заміну з вказівкою, хто кого замінює, і затверджувався на зборах ЦВК, по-третє, кандидати користувалися правом дорадчого голосу на засіданнях ЦВК, по-четверте, кількість кандидатів могла бути не більшою половини кількості членів фракції [539, с. 37].

У подальшому інститут кандидатів в члени ЦВК набув у наступні роки широкого застосування не тільки в РСФРР, але і в інших радянських республіках; у деяких із них він був оформлений конституційно. Зокрема, у складі ВУЦВК започаткував інститут кандидатів III Всеукраїнський з'їзд рад, який обрав, окрім членів, 22 кандидати. В жовтні 1924 року інститут кандидатів отримав законодавче оформлення. Так, відповідно до Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів, затвердженого постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року, ВУЦВК як «верховний орган влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад обирався Всеукраїнським з'їздом рад у складі членів та кандидатів в члени, кількість яких визначалася з'їздом [177].

Відповідно до Конституції УСРР у редакції 1925 року ВУЦВК визначався в період між двома Всеукраїнськими з'їздами Рад «найвищим органом влади УСРР» [178]. А вже статтею 25 Конституції УСРР 1929 року передбачалося, що «Всеукраїнський Центральній Виконавчий Комітет у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад є верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» [174]. Отже, у Конституції УСРР 1929 року ВУЦВК прямо названо законодавчим органом влади республіки [63].

В юридичній літературі зазначається, що, починаючи з п'ятого скликання, кандидати в члени ВУЦВК обиралися приблизно в співвідношенні один до трьох членів ВУЦВК. У міру збільшення кількості членів приблизно у вказаній пропорції збільшувалася і кількість кандидатів. За 12 років (1919–1931 роки) їх кількість досягла 110 осіб, тобто збільшилася в п'ять разів [539].

Згідно з рішенням XII Всеукраїнського з'їзду рад 1931 року, кандидати в члени ВУЦВК перестали обиратися, а кількість членів ВУЦВК було збільшено порівняно з минулим скликанням до 112 осіб [452]. Отже, інститут кандидатів у члени ВУЦВК забезпечував роботу зазначеного органу шляхом заміщення його тимчасово відсутніх членів.

Головна роль у виборах ВУЦВК належала делегатам з'їзду, представники делегацій місцевих рад на республіканському з'їзді рад брали участь у підготовці списку складу ВУЦВК, рекомендували своїх представників у склад ВУЦВК.

Варто зазначити, що суттєвий вплив на формування ВУЦВК здійснювала Комуністична партія більшовиків Української Соціалістичної Радянської Республіки, зокрема, проаналізувавши автобіографічні анкети членів ВУЦВК за квітень 1919 року – листопад 1920 року, можна стверджувати, що переважну більшість членів ВУЦВК становили саме представники зазначеної партії [492, арк. 10]. Поступово їх кількість

збільшувалася, і представництво інших партій було лише формальним. Так, з 79 осіб – членів ВУЦВК у 1920 році – 73 особи представники КП(б)У, зокрема, 70 осіб – від фракції ЦК КП(б)У, 1 особа – член закордонної КП(б)У, 1 особа – від КП(б)У, 1 осбоба – від ЦК КП(б)У, решта – 3 особи – від боротьбистів, 3 особи – безпартійні [493, арк. 6].

Фракції розглядали всі найбільш принципово важливі питання виборів ВУЦВК: його склад, зміну практики формування, виключення із складу ВУЦВК, обрання голів комісій ВУЦВК та ін. формування [452].

Таким чином, Конституція УСРР 1919 року проголошувала ВУЦВК найвищим органом державної влади в період між Всеукраїнськими з'їздами рад, тобто де-юре закріплювала за ВУЦВК всю повноту державної влади. Положення…1924 року проголосило ВУЦВК «верховним органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад, Конституція УСРР у редакції 1925 року – «найвищим органом влади УСРР». У Конституції УСРР 1929 року передбачалося, що ВУЦВК у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад визнавався верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки. Персональний та кількісний склад зазначеними нормативно-правовими актами не визначався, це питання вирішувалося кожний раз Всеукраїнським з'їздом рад [137, с. 39–44].

Варто зазначити, що суттєвий вплив на формування ВУЦВК здійснювала КП (б)У.Загалом зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були спрямовані на встановлення та закріплення радянської системи органів державної влади та Комуністичної партії більшовиків УСРР.

ВУЦВК працював сесійно. Зокрема, на засіданні ВУЦВК 23 травня 1920 року було прийнято рішення перейти до сесійної системи засідань ВУЦВК, сесії призначати кожні два місяці, приурочуючи їх за можливості

до сесій ЦВК РСФРР, в особливо важливих випадках Президії ВУЦВК надавалося право скликати екстрені засідання ЦВК [482, арк. 182].

Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та її тимчасові відділи (агітаційний відділ; господарсько-технічний відділ; відділ зв'язку) були сформовані одночасно з утворенням Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад І Всеукраїнським з'їздом рад України у грудні 1917 року в. м. Харкові. 25 березня 1918 року, після ІІ Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувався з 17 по 19 березня 1918 року, на засіданні ВУЦВК була обрана його Президія, яка на своєму засідання 02 квітня 1918 року затвердила структуру ЦВК з такими відділами: адміністративний (до складу якого входили загальна канцелярія; архів і бібліотека; фінансово-кошторисний сектор; господарський сектор); контрольний; видавничий та касаційний відділ [497, арк. 2]. Проте, розпочали роботу в той час не всі відділи.

Конституція УСРР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів влади республіки. Але за прикладом і досвідом РРФСР, Президія ВУЦВКР діяла як до прийняття Конституції УСРР в 1919 році, так і після [539, с. 36]. Конституцією РРФСР 1918 року Президія ВЦВК передбачалася як орган центральної влади, однак її компетенція не була чітко визначена [18, с. 181]. Відтак на VIII з'їзді РКП(б) було зазначено про необхідність визначення прав і обов'язків Президії ВУЦВК та розмежування її функцій з функціями РНК [252, с. 416].

Членів Президії ЦВК було обрано на засіданні ЦВК 14 березня 1919 року у складі п'яти осіб, зокрема голови (тов. Петровський), секретаря (тов. Касіор), членів (тов. Ворошилов, Хмельницький, Затонський) (протокол засідання ЦВК від 14 березня 1919 року) [461, арк. 1].

Постановою об'єднаного засідання Президії ВУЦВК і РНК УСРР 11 грудня 1919 року було створено Всеукраїнський революційний комітет,

який тимчасово перебирав на себе повноваження і функції ВУЦВК, РНК і рад нижчих рівнів [153, с. 194].

16 лютого 1920 року ЦВК та РНК України відновили свою діяльність. За результатами IV Всеукраїнського з'їзду Рад, 26 травня 1920 року ВУЦВК видав постанову «Про Всеукраїнський з'їзд Рад, Президію ВУЦВКу і місцеві з'їзди Рад», якою регламентувалася робота Президії, її функції, порядок скликання з'їздів та сесій ВУЦВКу. Постанова V Всеукраїнського з'їзду рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року (*далі* – Постанова… 1921 року) розширила і конкретизувала функцій Президії ВУЦВК як вищого органу державної влади в період між сесіями ВУЦВК, проте такого визначення також ще не містила [454, с. 178–179].

Варто підкреслити, що вибори Президії здійснювалися під безпосереднім керівництвом КП(б)У через партійну фракцію ВУЦВК. Як вже зазначалося, Президія обиралася на засідання ВУЦВК, а з переходом ВУЦВК до сесійної форми роботи – на першій (організаційній) сесії ВУЦВК [539, с. 39].

Наприклад, у травні 1920 року на засіданні Президії ВУЦВК розглядалися наступні питання: про мобілізацію членів IV Всеукраїнського з'їзду рад України відповідно до постанови пленуму ЦВК від 23 травня 1920 року; положення про з'їзди, ради, виконавчі комітети, окремі виконкоми – Всеукраїнському, губернських, повітових, волосних і сільських; про адміністративні стягнення, що накладаються на членів виконкомів і радянських співробітників; про заходи впливу за «неакуратне» відвідування засідань і нарад; про способи регулювання періодичних і неперіодичних засідань, як в центрі, так і на місцях, з метою уникнення випадків необхідності бути присутнім одній і тій же особі на кількох засіданнях; утворення комітету допомоги хворим червоноармійцям; про допомогу сім'ям червоноармійців; клопотання засудженого до розстрілу Наума Титарева про помилування [494, арк. 6].

Якщо питання потребувало додаткового доопрацювання, його розгляд продовжувався на наступних засіданнях Президії ВУЦВК. Так, наприклад, своїм декретом Президія ВУЦВК 08 липня і додатково 30 липня 1920 року постановила утворити Кременчузьку губернію в складі повітів: Золотоношського, Кременчузського, Хорольського (Полтавської губернії); Чигиринського, Черкаського (Київська губернія); Олександрійського (Херсонська губернія) з губернським центром у Кременчузі [494].

Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів було затверджене постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року. У цьому документі ВУЦВК розглядався як верховний орган державної влади УСРР в період між всеукраїнськими з'їздами рад, визначався порядок його обрання, строк повноважень і відповідальність перед Всеукраїнським з'їздом рад. У Положенні… 1924 року вперше формулювався принцип утворення Президії ВУЦВК, зокрема, встановлювалось, що Президія обиралася ВУЦВК з свого складу на першому сесійному засіданні. Крім того, чітко визначалися повноваження ВУЦВК та його Президії. Особливістю Положення…1924 року, було те, що в ньому вперше вказувалося, що Президія ВУЦВК в період між його сесіями є «найвищим законодавчим, виконавчим та розпорядчий орган влади УСРР» [182]. Такої норми не було в постановах IV та V Всеукраїнських з'їздів Рад. Положення…1924 року закріплювало, що Президія ВУЦВК обиралася в складі голови ВУЦВК, секретаря і членів Президії в кількості, встановленій ВУЦВК, але не більше 17 осіб, включаючи голови й секретаря ВУЦВК. Отже, Положення…1924 року закріплювало структур та штати ВУЦВК, а також було основою подальшої регламентації роботи Президії ВУЦВК. У зв'язку з цим важливе значення мав затверджений постановою ВУЦВК від 30 липня 1925 року наказ про порядок роботи Президії ВУЦВК [183]. Зазначений наказ визначав склад Президії ВУЦВК і коло осіб, які брали

участь в його засіданнях; відомства, установи і службових осіб, що мали право вносити питання на розгляд Президії ВУЦВК в порядку законодавчої ініціативи; порядок внесення цих питань і складання порядку денного засідань Президії; порядок скликання і ведення засідань Президії. Останні розділ наказу був присвячений Малій Президії ВУЦВК як внутрішньому допоміжному і підготовчому органові Президії ВУЦВК.

Для Президії ВУЦВК характерним була наявність інституту кандидатів в члени Президії. Призначення цього інституту в основному ж таке, що й інституту кандидатів в члени ВУЦВК. Обирались кандидати в члени Президії із числа членів ВУЦВК і в кількості, що встановлювалася сесією ВУЦВК. Майже протягом всього розглядуваного періоду при формуванні Президії кандидати обиралися, приблизно, у співвідношенні один кандидат на два–три члена Президії [539, с. 41].

Відповідно до арт. 3 постанови ВУЦВК УСРР «Про порядок роботи Президії Центрального Виконавчого Комітету» від 30 липня 1925 року кандидати в члени Президії ВУЦВК мали право ухвального голосу на засіданнях Президії ВУЦВК, тільки тоді, коли заступали членів Президії у порядку черговості, встановленої при їх обранні [183].

3 березня 1935 року Всеукраїнський центральний виконавчий комітет був перейменований в Центральний виконавчий комітет Української РСР (ЦВК УРСР) і під такою назвою він продовжував свою діяльність до 1938 року, коли відповідно до ст. 20 Конституції УРСР 1937 року найвищим органом влади УРСР проголошувалася Верховна Рада УРСР, а відтак разом з ЦВК УРСР припинила роботу і його Президія.

Рада народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки була створена за зразком Ради народних комісарів РРФСР. РНК УСРР відповідальна як перед Всеукраїнським з’їздом рад, так і перед ВУЦВК. Проте механізму такої відповідальності ні в Конституції 1919 року, ні в інших нормативно-правових актах передбачено не було. Основним Законом УСРР 1919 року зазначалося, що «завідування

окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні Комісаріяти на чолі з Завідуючими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [241, с. 57].

Разом з тим Конституцією УСРР 1919 року встановлювалося, що членами Ради народних комісарів УСРР 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» [87, с. 30].

Відповідно до ст. 16 Конституції УСРР 1919 року Рада народних комісарів УСРР 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» [241, с. 57]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або на основі власної ініціативи. Якщо Рада народних комісарів УСРР 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» [154, с. 111–112].

Постановою ВУЦВК «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року закріплювався склад РНК УСРР та система народних комісаріатів. Зокрема, утворювалися наркомати УСРР: закордонних справ, військових справ, внутрішніх справ, праці, юстиції, фінансів, соціального забезпечення, шляхів сполучення, землеробства,

Рада народного господарства УСРР, державного контролю, продовольства, охорони здоров'я, пошти і телеграфів, радянської пропаганди [495, арк. 5].

Постановою РНК УСРР від 07 травня 1919 року Народному комісаріату державного контролю УСРР надавалося право, у випадку порушення окремими народними комісарами діючих законів і прав Народного комісаріату державного контролю УСРР, звертатися з доповіддю безпосередньо в Президію ЦВК [496, арк. 13].

В архівній справі Центрального державного архіву громадських організацій щодо питання про державні відносини УСРР та РСФРР знаходимо інформацію,що датується 1919–1920 роками та розкриває особливості створення та функціонування народних комісаріатів обох республік. Зокрема, в документі зазначається, що «всі комісаріати, що обслуговують загальні інтереси, повинні об'єднатися в єдиному федеральному апараті. Це, в першу чергу, народний комісаріат по воєнним справам, шляхів сполучення, почти та телеграфів, Вища Рада Народного Господарства, фінансів, праці, продовольства та закордонних справ. Необ'єднаними комісаріатами залишаються таким чином тільки ті, що обслуговують специфічні інтереси робітників і селян тієї чи іншої республіки. Такими являються комісаріати землеробства, внутрішніх справ, просвіти, соціального забезпечення та юстиції, об'єднані всі разом в особі Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки. Участь Української Соціалістичної Радянської Республіки в організації і керівництві центральними федеральними комісаріатами, що обслуговували інтереси союзу (федерації) буде визначено в майбутньому за взаємною згодою Центральних Виконавчих Комітетів обох Республік. Так само за їхньою згодою будуть визначені і форми участі Радянської України в Всеросійському Центральному Виконавчому Комітеті чи в будь-якому новому загальному законодавчому федеральному органі, якщо такий буде необхідним» [513, арк. 17–18].

Як зазначалося вище, що для колективного обговорення й вирішення найважливіших питань, віднесених до компетенції народних комісаріатів створювали колегії. Проте в Основному Законі УСРР 1919 року згадки про колегії не було, тому вони продовжували функціонувати відповідно до Конституції РСФРР 1918 року [241, с. 55–60]. Зокрема, у відповіді довідково-юристконсульського відділу Народного комісаріату юстиції УСРР № 5236/537 від 10 липня 1919 року на запит правового відділу Народного комісаріату закордонних справ УСРР № 14 від 05 липня 1919 року щодо визначення прав і обов'язків членів колегії вказувалося, що загального декрету про утворення, компетенцію та порядок діяльності колегій при народних комісаріатах УСРР до цього часу не видано було і джерелом визначення прав і обов'язків членів колегії є, таким чином, тільки Конституція РСФРР 1918 року, відповідно до якої колегії утворюються при кожному комісаріаті, під головуванням комісара, із членів, затверджених на цій посаді Радою народних комісарів, і є дорадчим органом з усіх переданих на їх розгляд справ [463, арк. 1–2]. Колегія загалом або окремий її член мали право оскаржувати рішення народного комісара в Раду народних комісарів або в Центральний виконавчий комітет. Внутрішній розпорядок діяльності колегій встановлювався положеннями, виробленими ними в кожному комісаріаті окремо [463, арк. 1 зв]. Наприклад, згідно з Регламентом Колегії НКП від 11 січня 1922 року, колегії зазначеного наркомату належали всі права, встановлені Конституцією РСФРР [483, арк. 1]. Проте якщо в Конституції УСРР 1919 року прямої вказівки на це не було, то Конституція Білоруської СРР 1919 року з доповненнями від 29 грудня 1920 року передбачала, що при кожному наркомі під його головуванням утворювалася колегія, члени якої затверджувалися РНК БСРР. На відміну від Конституції УСРР, у примітці до ст. 10 Конституції БСРР зазначалося, що колегії створювалися за принципом РСФРР [195, с. 255].

Створювалися колегії або рішеннями наркоматів, або декретами РНК, водночас у деяких випадках РНК УСРР робила це за пропозицією відповідного наркома. Діяльність колегій наркоматів також регламентувалася положеннями про відповідні наркомати РНК УСРР, які по-різному визначали статус і функції колегій [208, с. 50]. Наприклад, згідно з проектом Положення про організацію Наркомату закордонних справ, затвердженого на засіданні колегії 5 липня 1919 року, очолювали наркомат нарком і колегія, які разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру [484, арк. 3–6]. Відповідно до Положення про Наркомат охорони здоров'я, при зазначеному наркоматі утворювалася колегія, члени якої (відповідальні керівники відділів наркомату) затверджувалися урядом [400, с. 64]. Відповідно до Положення про НКВС УСРР, затвердженого Постановою РНК УСРР від 12 серпня 1922 року, до складу народного комісаріату входили народний комісар, колегія наркомату, адміністративно-організаційний відділ, Головне управління Робітничо-селянської міліції, відділ по роботі комітетів незаможних селян, відділ національностей, управління комунального господарства, фінансово-кошторисний відділ і управління справами [485, арк. 6].

На початковому етапі своєї діяльності колегії наркоматів та інших центральних відомств мали необмежені повноваження. Вони могли приймати юридично обов'язкові рішення з усіх питань, віднесених до компетенції наркомату. Зокрема, це питання організації структури наркоматів, розподіл справ між відділами, затвердження порядку роботи самої колегії, періодичність її засідань [193, с. 244]. Отже, колегії мали широкі повноваження й були домінуючою формою радянського управління. Структурно колегія складалася з голови колегії (наркома) та членів колегії, які затверджувалися РНК УСРР. Кількісний і персональний склад колегії кожного наркомату був різним. Наприклад, колегія Наркомату юстиції у 1920 році складалася з наркома, заступника наркома та двох членів колегії [168, с. 240]; до складу колегії Наркомату освіти

входили нарком, його заступник і один член колегії [168, с. 265]; до наркомату внутрішніх справ: народний комісар внутрішніх справ та три члени колегії [169, с. 442]. На початок 1926 року кількість членів колегій збільшилася до п’яти-шести осіб. Члени колегії за свою роботу на засіданнях колегії отримували надбавку до заробітної плати, окрему посаду займав секретар колегії, місячний оклад якого, наприклад, у травні 1919 року становив 2000 крб [486, арк. 11]. Таким чином, проаналізувавши нормативно-правові акти та архівні матеріали, можемо стверджувати про широке застосування в державному управлінні УСРР 1919 році – на початку 1920-х років принципу колегіальності.

Водночас широке застосування принципу колегіальності в державному управлінні мало свої недоліки, які впливали на функціонування органів державної влади. Зокрема, колегії вирішували велику кількість повсякденних питань, що ускладнювало та сповільнювало процес управління, породжувало відсутність персональної відповідальності, майже не забезпечувало належної перевірки виконання прийнятих рішень. Отже, усе це свідчило про необхідність застосування в державному управлінні не лише принципу колегіальності, а й принципу єдиноначальності.

Про поступове запровадження принципу єдиноначальності в державне управління свідчить і той факт, що нарком мав право приймати одноособові рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи їх до відома колегії. У свою чергу, у випадку незгоди колегії з тим чи іншим рішенням наркома вона могла оскаржити його в РНК УСРР чи в Президію ВУЦВК. Право оскаржувати було закріплено і за кожним членом колегії, причому подача скарги не припиняла виконання рішення, прийнятого наркомом. Це правило було введено для того, щоб у випадку суперечки не припинявся процес виконання невідкладних рішень. Проте на практиці такі випадки траплялися дуже рідко. Народний комісар і колегія несли відповідальність за свою діяльність перед РНК УСРР та

ВУЦВК. Порядок відповідальності члена колегії нормативно-правовими актами не регламентувався [195, с. 150]. Таким чином, Конституція УСРР 1919 року визначила правові засади створення й функціонування центральних органів державної влади та управління радянської України [126, с. 27–32].

Постановою V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року (*далі* – Постанова… 1921 року) передбачалося, що «ніякі органи, крім Всеукраїнського з'їзду рад, УкрЦВК, його Президії й Раднаркому, не мають права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення» [363, с. 89]. Отже, Постановою…1921 року за Президією ВУЦВК вперше було юридично закріплено право видавати законодавчі акти. Хоча відомо, що Конституція УРСР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів державної влади. Але за прикладом і досвідом РРФСР Президія ВУЦВК створювалася як до прийняття Конституції УРСР в 1919 році, так і після цього [18, с. 181]. Конституція РРФСР 1918 року передбачала Президію ВУЦВК в системі органів державної влади, проте не було чітко визначено її компетенцію. Це питання було вирішено постановою VII Всеросійського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» 1920 року. На підставі резолюції VIII з'їзду РКП(б) IV Всеукраїнський з'їзд Рад у травні 1920 року прийняв постанову з питань радянського будівництва, в якій розроблялися, зокрема, питання про функції Президії ВУЦВК, її права та обов'язки і місце в системі найвищих органів влади. У зазначеній постанові не було прямо сказано, що в період між сесіями ВУЦВК, Президія є найвищим органом влади, проте характер і зміст її компетенції про це свідчив. Зокрема, серед повноважень Президії була підготовка матеріалів і проектів декретів для розгляду на сесіях ВУЦВК та керівництво його засіданнями. Постановою…1921 року було розширено і конкретизовано функції Президії ВУЦВК, зокрема, за нею було закріплено право скасовувати постанови Раднаркому УРСР та видавати в порядку

управління необхідні акти від імені ВУЦВК, звітуючи про свою діяльність на чергових сесіях ВУЦВК. Отже, Президія ВУЦВК розглядала й вирішувала важливі питання господарського, культурного і державного будівництва, а особливо інтенсивною була її робота в період утворення СРСР і розробки його конституції.

Крім Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК, РНК УСРР, в юридичні літературі існує думка, що з 1919 року до 1921 року як законодавчий орган виступала Рада праці й оборони [18, с. 187]. Проте, Конституція УСРР 1919 року відповідної норми не містила і остаточно це питання було вирішене Постановою… 1921 року, якою, як уже зазначалося, було закріплено систему органів, що мали право видавати законодавчі акти.

Таким чином, законодавча влада в Українській Соціалістичній Радянській Республіці здійснювалася Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та Радою народних комісарів УСРР.

Всеукраїнському з'їзду рад належало право видання законодавчих актів в усіх без винятку галузях державного життя. Утвердження, зміна і доповнення Конституції належало виключному віданню Всеукраїнського з'їзду рад. Питання: а) встановлення та зміни кордонів республіки; б) відносини з іноземними державами, зокрема, оголошення війни та укладення миру; в) встановлення основ організації збройних сил; г) встановлення основ соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, а також затвердження річного бюджету вирішуються владою як З'їзду, так і ВУЦВК [464, арк. 3].

ВУЦВК мав право видавати законодавчі акти в усіх сферах державного життя за винятком актів, віднесених до обов'язкового відання Всеукраїнського з'їзду рад. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад до повноважень ВУЦВК відносилося: а) встановлення та зміна кордонів і відчуження частини території; б) оголошення війни та миру; в) ратифікація

мирних договорів; г) укладання позик, митних і торгових договорів та фінансових угод; ґ) затвердження бюджету; д) встановлення основ організації збройних сил республіки; е) установлення основ організації основ народного господарства; є) відміна або введення загальнодержавних податків і повинностей; ж) обрання або зміщення Ради народних комісарів і голови Ради народних комісарів УСРР [464, арк. 3].

До відання Президії ВУЦВК відносилося (компетенція її наведена вичерпно): а) спостереження за виконанням постанов ВУЦВК; б) загальне керівництво усією роботою як в центрі, так і на місцях; в) ведення зносин від імені ВУЦВК; г) відміна і затвердження постанов РНК і видання в порядку управління необхідних постанов від імені ВУЦВК з обов'язком представляти доповідь про свою роботу на чергових сесіях ВУЦВК; ґ) призначення окремих комісарів і затвердження Уповноважених народних комісаріатів РСФРР (об'єднаних відомств); д) вирішення питань і конфліктів, що стосувалися взаємовідносин між наркоматом, главками і центрами, з одного боку, і місцевими виконкомами з іншого; е) вирішення питань адміністративно-господарського поділу УСРР; є) розгляд клопотання про помилування і вирішення інших питань в порядку управління; ж) підготовка матеріалів для роботи Всеукраїнського з'їзду рад і ВУЦВК за один місяць до З'їзду чи за два тижні до сесії; з) керівництво засіданнями Пленуму ВУЦВК; і) внесення проектів декретів на розгляд Пленуму ВУЦВК. Так, наприклад, на засіданнях Президії ВУЦВК у 1923 році у порядку законодавства було розглянуто 45 питань, присвячених організації центральної та місцевої влади, судові – 41 питання (6 – громадянському праву, 12 – карному праву, 9 – судоустрою та судочинству, 14 – виправно-трудовій справі), 11 – трудовому праву, 12 – соціальному забезпеченню, 8 – народній освіті, 5 – військовим справам [465, арк. 1].

РНК УСРР належало загальне управління справами республіки, право видання декретів та постанов і загальнодержавних заходів, що не

терплять зволікання, за винятком актів, віднесених до виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК чи його Президії. Народні комісаріати і Уповноважені РСФРР об'єднаних комісаріатів мали право видавати свої постанови лише в порядку управління, в межах компетенції, наданої їм діючим законодавством [464, арк. 3].

З питань законодавства, що виникали в Раднаркомі УСРР чи окремих наркоматах, але не відносилися до компетенції Раднаркому УСРР, останній мав право вносити в Президію ВУЦВК розроблені законопроекти для проведення їх згідно з встановленою процедурою через відповідний законодавчий орган республіки [464, арк. 3].

Із початком утворення Радянського Союзу розпочався новий етап становлення системи органів державної влади та управління. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року [195, с. 457–473], в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Це, у свою чергу, вплинуло і на функціонування народних комісаріатів. Так, у зв'язку з утворенням СРСР, наркомати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були однойменні наркомати. До загальносоюзних наркоматів відносилися наркомати закордонних справ, військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт і телеграфів. Об'єднаними були наркомати праці, фінансів, робітничо-селянської інспекції та ВРНГ. Наркомати землеробства, юстиції, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [200, с. 227].

Діяльність народних комісаріатів 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 першого скликання 12 листопада 1923 року, народний комісаріат очолював народний комісар, який обирався і відкликався ЦВК СРСР. Народний

комісар, згідно з Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 року, 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 року народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії.

Відповідно до Загального положення СРСР 1923 року до повноважень народних комісаріатів СРСР належало: загальне керівництво діяльністю всіх підвідомчих їм установ; нагляд за ними в межах виконання законів і розпоряджень вищих органів СРСР; видання, в межах своїх повноважень, постанов, розпоряджень, інструкцій, циркулярів та наказів тощо; розроблення кошторисів і штатів народного комісаріату та подання їх на затвердження в установленому законом порядку; вирішення скарг на діяльність та розпорядження підвідомчих їм установ та осіб [195, с. 442–447].

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 12 жовтня 1924 року, яке в основному продублювало відповідне положення СРСР [177, с. 806–815]. 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.

Підсумовуючи, слід зробити висновок, що по-перше, на початковому етапі формування та функціонування народних комісаріатів невирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між ними, свідчення чого було дублювання окремих повноважень різними народними комісаріатами; по-друге, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади.

Після утворення Радянського Союзу та прийняття Конституції СРСР 1924 року були внесені зміни і до конституцій союзних республік. Зокрема, відповідні зміни в УСРР були прийняті постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року, якими закріплювалося входження УСРР до складу СРСР. Так, відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, найвищим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (у редакції російською мовою «верховним органом влади УСРР»), а в період між Всеукраїнськими з'їздами – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. У період між сесіями ВУЦВК, вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, що її обирає ВУЦВК [357, с. 517–526].

Статтею 9 Постанови IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» 1925 року зазначалося, що, відповідно до Конституції СРСР 1924 року, у справах, віднесених до компетенції СРСР, на території УСРР обов'язкову силу мали постанови найвищих органів Союзу РСР.

Отже, змінами до Конституції УСРР в 1925 року було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року. Проте, законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК, його Президією та РНК УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону в редакції 1925 року зазначалося, що крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії та Ради народних комісарів УСРР, інші органи не мали права видавати «законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР».

2.2. Формування народних комісаріатів УСРР як центральних органів державного управління

Для керівництва окремими галузями державного управління створювалися народні комісаріати на чолі з народними комісарами. В енциклопедії з державного управління народний комісаріат визначається як центральний орган державного управління окремою галуззю адміністративно-політичного, військового, господарського чи соціально-культурного будівництва в СРСР і радянських республіках в 1917–1946 роках [148, с. 464–465].

Як уже зазначалося у попередньому підрозділі, конституційно-правові засади створення та склад РНК УСРР проголошувалися Конституцією УСРР 1919 року. Постановою ВУЦВК «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року закріплювався склад РНК УСРР та система народних комісаріатів. Зокрема, утворювалися наркомати УСРР: закордонних справ, військових справ, внутрішніх справ, праці, юстиції, фінансів, соціального забезпечення, шляхів сполучення, землеробства, Рада Народного Господарства, державного контролю, продовольства, охорони здоров’я, пошти і телеграфів, радянської пропаганди [495, арк. 5]. Крім того, зазначеною постановою у разі відсутності народного комісара право вирішального голосу надавалося його заступникам [495, арк. 5]. Постановою ЦВК «Про затвердження особистого складу Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року затверджувався персональний склад РНК УСРР [495, арк. 6; 3, арк. 1 зв.–2]. Так, зокрема, передбачався наступний персональний склад РНК УСРР:

«Голова РНК УСРР і народний комісар іноземних справ – Раковський.

Народний комісар військовий – Подвойський, заступник – Межлаук.

Народний комісар внутрішніх справ – Ворошилов.

Народний комісар продовольства – Шліхтер, заступник – Рузер.

Народний комісар фінансів – Земіт.

Народний комісар праці – Магідов.

Народний комісар юстиції – Хмельницький.

Народний комісар просвіти – Затонський.

Народний комісар соціального захисту – Голубков.

Народний комісар шляхів сполучення – Жарко.

Народний комісар охорони здоров'я – Русаков.

Народний комісар радянської пропаганди – Пятаков.

Народний комісар пошти і телеграфу – Халевський.

Народний комісар державного контролю – Скрипник.

Представник Реввоєнради – Бубнов.

Представник Раднархозу – Квірінг» [461, арк. 1 зв.–2].

Під час обговорення зазначеного питання пропозиція У.С.Р. про надання місця в уряді була відхилена, а склад РНК УСРР було ухвалено за пропозицією тов. Пятакова від партії комуністів [461, арк. 2].

Постановою РНК УСРР від 07 травня 1919 року Народному комісаріату державного контролю УСРР надавалося право, у разі порушення окремими народними комісарами діючих законів і прав Народного комісаріату державного контролю УСРР, звертатися з доповіддю безпосередньо в Президію ЦВК [496, арк. 13].

Аналіз архівних матеріалів дозволив охарактеризувати правові засади створення та функціонування окремих народних комісаріатів та Уповноважених народних комісаріатів РСФСРР. Народні комісаріати УСРР як центральні органи державного управління створювалися за зразком органів державної влади РСФРР [52, с. 15]. На початковому етапі їх діяльність регламентувалася Конституцією РСФРР 1918 року [195, с. 142–158], а пізніше – Конституцією УСРР 1919 року та іншими конституціями радянської України. Розглянемо правові засади створення та діяльності окремих народних комісаріатів УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років.

Народний комісаріат юстиції УСРР був створений 29 січня 1919 року на базі Відділу юстиції Тимчасового Робітничо-Селянського уряду України. При цьому слід звернути увагу на 1920-ті роки, коли паралельно зі становленням органів юстиції УНР у 1917–1920 роках відбувалось формування органів юстиції радянської влади в Україні [346, с. 36].

Відповідно до «Положення про Народний комісаріат юстиції», затвердженого РНК УСРР 27 лютого 1919 року, основними напрямками діяльності наркомату проголошувалося керівництво діяльністю судових установ, розроблення й впровадження норм цивільного та кримінального права [315]. У зв'язку з цим, як слушно зазначає український дослідник О. Г. Предместніков Народний комісаріат юстиції УСРР позиціонувався як орган судового управління [346, с. 37]. Свідченням цього є низка нормативно-правових актів, зокрема, Декрет РНК УСРР «По заснування IX Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного судового контролю» [319], Декрет РНК УСРР «Про заснування X Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного касаційного суду» [320] та ін.

Політичні та соціально-економічні події в країні сприяли ліквідації у вересні 1919 року Народного комісаріату юстиції УСРР та створенню вже нового Комітету юстиції при Всеукраїнському революційному комітетові. 19 січня 1920 року Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітетові було реорганізовано в Народний комісаріат юстиції УСРР. У лютому 1920 року, у зв'язку з реорганізацією комісії юстиції в Народний комісаріат юстиції УСРР, тимчасово до затвердження Радою Народних Комісарів УСРР, було створено колегію НКЮ УСРР та шість відділів: судово-слідчий відділ з підвідділами (загальний – організаційно-інструкторський; контрольно-слідчий; судового контролю; статистики); відділ законодавчих пропозицій і кодифікації; публікації законів; довідково-юристконсультський; тюремно-каральний; адміністративний [487, арк. 24].

Після створення НКЮ УСРРР в 1920 році змінилася і його організаційна структура. Зокрема, до складу Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 році входили: колегія (голова колегії(нарком юстиції), заступник наркома юстиції, два члени колегії та секретар); управління справами; судово-слідчий відділ; центральний карний відділ; відділ кодифікації, законодавчих пропозицій та консультацій. Кількісний склад кожного відділу був різним. Колегія Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 році складалася з п'яти осіб, зокрема, голови колегії (народного комісара юстиції), заступника народного комісара юстиції, двох членів колегії та секретаря. До складу відділу управління справами входили три підвідділи: загальний (15 осіб); фінансово-розрахунковий (9 осіб); господарський (36 осіб). Судово-слідчий відділ складався із загального підвідділу (23 особи); підвідділу судового будівництва і судового контролю (21 особа); контрольно-слідчого підвідділу (20 осіб); статистичного підвідділу (26 осіб). Найчисельнішим за обсягом був центрально-карательний відділ. До його складу входили, зокрема, загальний (10 осіб); організаційно-інструкторський (9 осіб); адміністративно-господарський (5 осіб); культурно-просвітницький (9 осіб); технічно-виробничий (11 осіб); медико-санітарний (6 осіб); кошторисно-фінансовий (8 осіб); стіл патронату (3 особи); конвойний (11 осіб) відділи. Відділ кодифікації, законодавчих пропозицій і консультацій структурно поділявся на чотири підвідділи: загальний (26 осіб); підвідділ публікацій (12 осіб); касаційний відділ (9 осіб); Верховний Касаційний суд (26 осіб) [487, арк. 197–201].

Організаційно-правові засади діяльності колегії НКЮ УСРР пояснювалися в листі Народного комісаріату юстиції УСРР № 14 від 05 липня 1919 року, в якому зазначалося, що колегії народних комісаріатів створюються та функціонують відповідно до Конституції РСФРР 1918 року, а внутрішній порядок діяльності колегій визначається положеннями про відповідні колегії, які прийняті в кожному народному

комісаріаті [463, арк. 1]. Кількісний та персональний склад колегії кожного наркомату був різним, наприклад, колегія НКЮ УСРР у 1920 році складалася з наркома, заступника наркома та 2 членів колегії [170, с. 240].

Нове Положення про Народний комісаріат юстиції було затверджено Положенням ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 року (*далі* – Положення … 1921 року). Зазначене Положення, порівняно з попередніми, більш детально регламентувало завдання та структуру Нарком'юсту УСРР, а також завдання його структурних підрозділів [316]. Основні завдання Народного комісаріату юстиції УСРР були передбачені ст. 1 Положення ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 року, зокрема: а) організація інструктажу, і спостереження за діяльністю відділів юстиції, органів суду, слідства, захисту і звинувачення, спостереження за діяльністю Комісії у справах неповнолітніх; б) нагляд за правильним і одноманітним тлумаченням законів усіма судовими і слідчими органами УСРР, за відповідністю їх діяльності принципам соціалістичної правосвідомості й спільної політики Робітничо-господарського Уряду; в) розробка і розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств; г) кодифікування законодавства, публікація законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств; ґ) керівництво і спостереження за проведенням у життя процесу відокремлення церкви від держави; д) розробка спільних заходів покарання, організація виправного трудового режиму для осіб, позбавлених свободи за вироком суду, так і в порядку попереднього слідства, організація місць позбавлення волі і завідування ними, завідування конвойною вартою; е) збирання і розробка статистичного матеріалу про діяльність судових, слідчих і каральних органів НКЮ УСРР [316].

В юридичній літературі існують різні погляди щодо, закріплених в Положенні … 1921 року повноважень НКЮ УСРР. Зокрема, дослідниця

О. С. Бадалова зазначає, що одне з центральних місць в діяльності НКЮ УСРР займав нагляд за роботою відділів юстиції, судів, органів слідства, захисту й обвинувачення [19, с. 59]. Український вчений О. Г. Предместніков стверджує, що дані завдання перетворювали Народний комісаріат юстиції УСРР на керівний адміністративний орган з по суті необмеженими повноваженнями у сфері правозахисної та правоохоронної діяльності [346, с. 37]. С. В. Олефіренко вказує на невластивість органам юстиції низки функцій Народного комісаріату юстиції, наприклад, щодо розслідування деяких категорій кримінальних справ та підтримки обвинувачення в судах [328, с. 130]. У зв'язку з цим варто погодитися з О. Г. Предместніковим, який зазначає, що такий підхід до організації НКЮ УСРР не відповідає розумінню органів юстиції як суб'єктів забезпечення законності, правосуддя т а справедливості [346, с. 37].

Згідно з Положенням … 1921 року очолювали НКЮ УСРР народний комісар та колегія. Структурно колегія складалася з голови (народний комісар юстиції) та п'яти членів. Народний комісар юстиції та члени колегії мали право державного звинувачення проти всіх порушників закону, відкриваючи у встановленому порядку судове переслідування [316].

Відповідно до Положення …. 1921 року змінилася і структура НКЮ УСРР. Зокрема, для здійснення своїх повноважень у наркоматі УСРР були створені наступні відділи: організаційно-інструкторський відділ; відділ судового контролю; відділ законодавчих пропозицій і кодифікування; виправно-трудовий відділ; відділ відокремлення церкви від держави; відділ статистики; кошторисно-фінансовий відділ; відділ управління справами. Для виконання доручень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, РНК УСРР та Народного комісаріату юстиції при НКЮ УСРР була організована Слідча група щодо впровадження термінових розслідувань [316].

У процесі створення СРСР змінилися й організаційно-правові засади функціонування НКЮ УСРР. Народні комісаріати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були однойменні наркомати. Народні комісаріати юстиції, землеробства, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [200, с. 227].

Отже, правові засади діяльності НКЮ УСРР визначалися Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 року та Загальним положенням про народні комісаріати УСРР від 12 жовтня 1924 року [124, с. 28], а також положеннями про Народний комісаріат юстиції УСРР 1923 року та 1929 року.

Порівняно з Положенням … 1921 року, Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету 01 серпня 1923 року (*далі* – Положення про НКЮ УСРР 1923 року), розширювало завдання НКЮ УСРР. Зокрема, на Народний комісаріат юстиції покладалися такі обов'язки: а) загальне керівництво, організація й інструктування всіх чинних на території УСРР судових установ, прокуратури, органів слідства, нотаріату та судових виконавців; б) видання наказів та інструкцій, що визначають діяльність Найвищого Суду, Народних Судів і всіх взагалі судових установ УСРР; в) нагляд за діяльністю земельних і арбітражних комісій, примирних камер, третійських судів та інших аналогічних установ, що виконують судові функції; г) нагляд за діяльністю колегії захисників і організацією юридичної допомоги населенню; ґ) розгляд і встановлення порядку розв'язування суперечних питань про розмежування компетенції органів юстиції, з одного боку, і органів інших відомств – з іншого; д) попередній розгляд всіх законопроектів, що подаються до ВУЦВК і Раднаркому, та проектів загальнонормативних постанов до УЕР; е) нагляд за провадженням за кордоном кримінальних і цивільних справ, в яких зацікавлений Уряд УСРР; є) тлумачення чинних законів на запит

центральних і місцевих органів і на підставі доручення ВУЦВК, Раднаркому і УЕР, а також з власної ініціативи; ж) оголошення законів і розпоряджень Уряду, а також статутів різних товариств, що мають Всеукраїнське значення, та нагляд за приватними виданнями згаданих законів і розпоряджень; з) розробка спільно з НКСВ, правил «Про напутньо-трудову систему» щодо осіб, засуджених до позбавлення волі або до примусових робот без позбавлення волі і нагляд за правильним функціонуванням місць позбавлення волі і напутно-трудових установ, нагляд за діяльністю комісій у справах про неповнолітніх; і) участь у розробці програми щодо підготовки радянських юристів в юридичних школах і правових відділах вищих шкіл, організація, за згодою з Головпрофосом, короткотермінових курсів для судових робітників [342].

Положення НКЮ УСРР 1923 року реформувало й організаційну структуру НКЮ УСРР. Зокрема, відповідно до арт. 2 зазначеного нормативно-правового акту очолював наркомат юстиції народний комісар, який був одночасно і прокурором республіки. При народному комісарі діяла колегія як структурний елемент наркомату. НКЮ УСРР поділявся на відділи: судоустрою і догляду; адміністративно-фінансовий; законодавчих проектів і кодифікації; прокуратури; видавничий відділ [342].

Отже, організаційно-правові засади створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР регламентувалися Конституцією УСРР 1919 року, 1929 року (ст. 42), положеннями «Про Народний комісаріат юстиції УСРР» 1919 року, 1921 року, 1923 року, 1929 року, які по-різному визначали повноваження та організаційну структуру НКЮ УСРР. Варто зазначити, що завдання НКЮ УСРР, незважаючи на те, що були закріпленні в Положеннях про Народний комісаріат юстиції УСРР, не були чітко визначені, про що свідчить дублювання повноважень різними відділами наркомату. Організаційна структура наркомату в 1920-х роках також зазнавала еволюційних змін, зокрема, відповідно до Положення 1921 року,очолювали НКЮ УСРР народний комісар та колегія, а

відповідно до Положення НКЮ УСРР 1923 року, очолював наркомат юстиції народний комісар, а при ньому діяла колегія [138, с. 5–10].

Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР був створений 29 січня 1919 року на базі реорганізованого відділу внутрішніх справ Тимчасового робітничо-селянського уряду України, на який покладалося загальне керівництво організацією радянської влади на місцях [518, с. 55].

Структура, повноваження та діяльність НКВС УСРР регламентувалися Тимчасовим положенням про організацію НКВС УСРР від 17 лютого 1919 року Відповідно до цього положення НКВС УСРР належало відання справами внутрішнього управління і охорони правопорядку. У першій половині 1919 року до структури наркомату внутрішніх справ належали: колегія НКВС УСРР, управління справами, загальний відділ, відділ місцевого управління, місцевого господарства, статистичний, іноземний, видавничий, фінансовий, ЗАГС та Всеукраїнська надзвичайна комісія [303, с. 23].

У НКВС УСРР для колективного обговорення й вирішення найважливіших питань було утворено колегію у складі наркома і трьох членів [354, с. 442]. Про поступове запровадження принципу єдиноначальності в державне управління свідчить і той факт, що нарком мав право приймати одноосібні рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи їх до відома колегії. У свою чергу, у випадку незгоди колегії з тим чи іншим рішенням наркома вона могла оскаржити його в РНК чи в Президію Всеросійського центрального виконавчого комітету. Право оскаржувати було закріплено і за кожним членом колегії, причому подання скарги не припиняло виконання рішення, прийнятого наркомом. Це правило було введено для того, щоб у випадку суперечки не припинявся процес виконання невідкладних рішень. Проте на практиці такі випадки траплялися дуже рідко. Відповідно до ст. 47 Конституції РСФРР 1918 року, нарком і колегія несуть відповідальність за

свою діяльність перед РНК і ВЦВК. Порядок відповідальності члена колегії Конституцією не було регламентовано [195, с. 150].

Для централізованого керування органами міліції постановою НКВС УСРР від 30 березня 1920 року при НКВС як відділ було засновано Головне управління радянської робітничо-селянської міліції [108, с. 50]. 12 серпня 1922 року РНК УСРР затвердив положення «Про Народний Комісаріат Внутрішніх справ УСРР» [485, арк. 5–7]. Зазначене положення регламентувало завдання, права та обов'язки НКВС УСРР, а також його структуру. Відповідно до розділу І положення «Про Народний Комісаріат Внутрішніх справ УСРР», основними завданнями НКВС були: організація органів місцевого управління і нагляд за їх діяльністю в якості Виконавчого апарату Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету; нагляд за дотриманням декретів, постанов і розпоряджень центральної та місцевої влади і примусу до їх виконання всіма можливими засобами; охорона революційного порядку в республіці відповідно до декретів і розпоряджень уряду; організація, нагляд і контроль за діяльністю комітету незаможних селян; проведення політики радянської влади відносно національних меншин; керівництво організацією, експлуатацією і розвитком комунального господарства. До складу НКВС УСРР входили: народний комісар, колегія комісаріату, Адміністративно-організаційний відділ, Головне управління робітничо-селянської міліції, Відділ комітету незаможних селян, Відділ національностей, Управління комунального господарства, Фінансово-кошторисний відділ та Управління справами [485, арк. 5].

Положення «Про Народний Комісаріат Внутрішніх справ УСРР» від 12 серпня 1922 року визначало і правовий статус народного комісара. Народний комісар обирався і затверджувався ВУЦВК та входив до Президії ВУЦВК та був членом Ради народних комісарів УСРР.

Колегію НКВС УСРР було створено для обговорення та вирішення найважливіших питань, віднесених до відання наркомату. Зокрема,

параграфи 6–8 Положення були присвячені діяльності колегії НКВС УСРР. Так, членів колегії затверджували ВУЦВК та РНК УСРР. До складу колегії входили заступник народного комісара внутрішніх справ, завідувач адміністративно-організаційного відділу, керівник Головного управління робітничо-селянської міліції, завідувач відділу з роботи комітетів незаможних селян, завідувач відділу з національних справ, завідувач управління комунального господарства. Завідувачі відділів і члени колегії були відповідальними перед народним комісаром і колегією за діяльність довірених їм відділів [485, арк. 6].

Із часу утворення Радянського Союзу розпочався новий етап становлення системи органів державного управління. Цей період характеризується затвердженням Загального положення про народні комісаріати СРСР, Загального положення про народні комісаріати УСРР, в яких було визначено статус і повноваження народних комісаріатів, регламентовано взаємовідносини між наркомом та колегією. Зокрема, згідно зі ст. 19 Загального положення про народні комісаріати СРСР (Положення), затвердженого III сесією ЦВК СРСР першого скликання 12 листопада 1923 року, наркомат очолював нарком, якого обирав і відкликав ЦВК СРСР [195, с. 442–447]. Нарком відповідно до Положення мав право одноосібно приймати рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи їх до відома колегії. Крім того, відповідно до ст. 20 Положення, нарком мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії.

Діяльності колегій наркоматів було присвячено розділ IV Положення. Зокрема, згідно зі ст. 26, при кожному народному комісарі, під його головуванням, утворювалася колегія, членів якої призначала РНК СРСР. Кількість членів колегії в кожному наркоматі визначала РНК СРСР. Статтею 27 Положення регламентовано відносини між наркомом і колегією. У випадку незгоди колегії з тим чи іншим рішенням, прийнятим народним комісаром, колегія мала право, не призупиняючи виконання

рішення, оскаржити його в РНК СРСР. Таке право мали й окремі члени колегії [195, с. 442–447].

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийнято 12 жовтня 1924 року, яке в основному продублювало відповідне Положення СРСР [177, с. 806–815]. Згодом були затверджені положення про окремі наркомати СРСР й УСРР. У Положенні було визначено, що очолює відповідний народний комісаріат народний комісар СРСР, при якому створюють колегію, але склад і правовий статус колегії в ньому не було регламентовано.

Порядок підготовки та проведення засідань колегії НКВС УСРР затверджував народний комісар внутрішніх справ. Наприклад, Порядком роботи колегії НКВС УСРР, затвердженого наркомом внутрішніх справ від 7 квітня 1926 року № 15 (Порядок), було визначено основні питання, що підлягали обговоренню та вирішенню на засіданні колегії та її склад; регламентовано процедуру скликання й ведення засідань колегії й порядок складання протоколів, їх реалізації. Зокрема, на засіданнях колегії НКВС УСРР обговорювали та вирішували: а) чергові доповіді завідувачів окружних адмінвідділів і округових відділів комунального господарства; б) періодичні доповіді завідувачів і начальників відділів НКВС про діяльність відділів; в) законопроекти, які вносили до законодавчих органів, а також інструкції, положення, найбільш принципові обіжники та інші питання, які вносили нарком або члени колегії; г) фінансово-кошторисні питання принципового характеру; ґ) справи, що стосувалися діяльності кількох відділів наркомату, у разі виникнення розбіжностей з приводу цього питання між завідувачами цих відділів; д) розходження між членами колегії з принципових питань; е) питання про призначення завідувачів і начальників відділів та їх заступників; є) розгляд принципових питань, що виникали в порядку погодження проектів інструкцій, обіжників НКВС з іншими установами [466, арк. 42].

Приймаючи рішення, члени колегії мали право вирішального голосу. З правом дорадчого голосу в засіданнях колегії брали участь завідувачі відділів НКВС УССР та особи, яких спеціально запрошували нарком або його заступники, а також завідувачі місцевих і адміністративних органів НКВС УСРР, коли вони були присутні в м. Харкові в день засідання колегії. Причини неявки членів колегії й осіб, запрошених для доповіді, обговорювали на її засіданнях. Наприклад, 02 жовтня 1925 року, розглянувши причини неприбуття представників Одеського та Київського окружних адміністративних відділів для доповідей на засіданні, колегія прийняла рішення вважати ці причини поважними й перенести ці доповіді на одне з чергових засідань колегії [467, арк. 56].

Крім того, Порядок також регламентував процедуру скликання та проведення засідання колегії. Зокрема, чергові засідання колегії НКВС скликали щосереди о 10 год ранку, а позачергові засідання – лише за розпорядженням наркома, за його відсутності – заступником наркома.

Порядок денний засідання колегії складав секретаріат колегії за два дні до засідання, затверджував нарком, а за його відсутності – заступник наркома. Його надсилали з усіма необхідними матеріалами всім членам колегії та зацікавленим особам і установам (щопонеділка о 12 год). Зміни або доповнення до порядку денного, що був затверджений наркомом, могли внести члени колегії та завідувачі відділів не пізніше як за день до засідання, причому ці зміни у формі листа надсилали до секретаріату колегії, який подавав їх на затвердження наркому. У порядку денному точно зазначали справи, які мали розглядати на засіданні колегії, черговість їх розгляду й доповідачів і співдоповідачів за кожною з них [466, арк. 43].

Регламент для кожної доповіді порядку денного засідання колегії встановлювали на початку засідання колегії, на якому її планували обговорювати. Доповіді за справами, які вносили на розгляд колегії відповідні особи відділу НКВС та Урядництва, надсилали у формі листів

до секретаріату колегії не пізніше ніж у суботу перед засіданням колегії в семи примірниках. Там мали бути такі матеріали:

а) службова записка про внесення до порядку денного в одному примірнику;

б) з'ясувальна записка чи тези доповіді за справою, яку було внесено на розгляд колегії, коли справа мала звітний, перспективний або важливий характер. Про матеріали, внесені у звичайні справи, надавали лише стислу доповідну записку в семи примірниках;

в) проект постанови колегії за справою чи доповіді. Окружні адмінвідділи надсилали всі необхідні для засідань колегії матеріали також згідно з цією інструкцією, звітні листи доповіді надсилали згідно з наказом НКВС по округовому апарату від 25 серпня 1925 року № 1 (параграф 3).

Усі матеріали оформляли українською мовою за підписом керівника відділу чи установи. Крім того, матеріали, які потрібно було попередньо погоджувати з відповідальними відділами, установами або урядництвами, повинні були мати візи про погодження. У матеріалах, які подавали до колегії з метою розширення чи доповнення якої-небудь постанови, декрету, обіжника Центрального уряду, Урядництва, внутрішніх нарад, комісій, неодмінно мали бути посилання на зазначені постанови, декрети тощо [466, арк. 44].

У Порядку детально регламентовано процедуру складання протоколів засідань колегії НКВС та їх реалізації. Зокрема, протокол засідання колегії вів і складав секретаріат колегії на підставі стенографічних записів доповідей і промов учасників засідання. Розшифрування стенографічних записів передавали для редагування відповідним промовцям, які мали протягом доби повернути його секретаріату.

Протокол засідання колегії подавали завідувачам секретаріату колегії на підпис наркому через 48 годин після засідання. Протоколи засідання колегії розмножували в необхідній кількості примірників, котрі

через 4 доби після засідання надсилали до адресатів за списком, який затверджував нарком внутрішніх справ. Витяги з протоколів надсилали лише до тих установ, до яких не надсилали копії протоколів, за винятком випадків, коли яка-небудь постанова колегії мала бути виконана негайно.

Колегія НКВС УСРР за результатами обговорення питань порядку денного засідання приймала постанови. У більшості постанов були визначені терміни їх виконання. У тому разі, коли виконання постанови не було передбачено певним терміном, її слід було виконати протягом двох тижнів з моменту одержання виконавцем. У випадку неможливості виконання згаданих постанов у певний строк виконавець зобов'язаний був сповістити про це завідувача секретаріату колегії для доповіді наркому про причини й обставини неможливості своєчасного виконання постанови колегії. Про розпорядження наркома за цією доповіддю секретаріат сповіщав виконавця не пізніше як на другий день після доповіді. Контроль за виконанням постанов колегії та кодифікацію їх покладали на секретаріат колегії [466, арк. 44].

У разі незгоди члена колегії з рішенням колегії він мав право висловити власну думку з приводу питання порядку денного засідання колегії. Наприклад, заслухавши 8 лютого 1926 року на засіданні колегії НКВС УСРР доповідну записку тов. Канарського з пропозиціями щодо справ, що порушені на з'їзді «ГУМз» у м. Москві, стосовно можливості скликання Всесоюзних з'їздів, колегія прийняла рішення про скликання окремих Всесоюзних з'їздів, але з попереднім погодженням про необхідність цього скликання з народними комісаріатами союзних республік [468, арк. 21]. Член колегії НКВС, начальник виправно-трудового відділу тов. Канарський з даного питання висловив особливу думку. Зокрема, він зазначав: «Вважаю, що скликання Всесоюзних з'їздів не може мати практичного значення; з огляду на ріжність практики на основі відзнак законодавчих матеріалів і інструкцій в окремих союзних республіках і ріжнохарактерности структури періферій в останніх, і що

Наради нач. Главумзаков СРСР повністю забезпечують координації дій так в практичному, як і в научному відношенні» [466, арк. 44].

Аналіз протоколів засідань колегії НКВС УСРР за період 1918–1930 років дає змогу дійти висновку, що протягом одного засідання розглядали близько двадцяти – тридцяти питань. Так, наприклад, на засіданні колегії НКВС 05 серпня 1919 року було розглянуто 31 питання, серед них, зокрема, обговорення проекту циркуляра про встановлення тісного контакту між місцевими органами міліції та надзвичайними комісіями щодо боротьби з контрреволюцією, розгляд проекту декрету про боротьбу з кулацькими повстаннями і про зміцнення зв'язку села з центром, про затвердження тов. Стрелянова членом Житлового трибуналу, про асигнування Черкаському виконкому 500 тис. крб, про асигнування Чернігівському відділу 1 млн. крб та інші питання [469, арк. 1]. При цьому велика кількість дрібних питань, які виносили на обговорення на засідання колегії, значно ускладнювала її роботу. Так, на засіданні колегії НКВС УСРР 28 червня 1919 року обговорювали серед інших і такі питання, які, на нашу думку, не потребували колегіального обговорення та вирішення. Зокрема, слухали заяву Комітету службовців про збільшення кур'єру Шайде винагороди за вкрадене у нього пальто понад видану йому суму 600 крб до 1500 крб і постановили заяву відхилити; слухали заяву тов. Фейгеля про видачу йому допомоги на лікування й постановили видати допомогу в сумі 3000 крб; слухали заяву тов. Шишкова про видачу йому допомоги на утримання сім'ї, яка мешкала в Сибіру, та постановили видати 5000 крб [470, арк. 4].

Тому з метою покращення роботи колегії та недопущення розгляду на її засіданнях дрібних, другорядних питань 07 травня 1928 року на засіданні колегії НКВС УСРР було обговорено цю проблему та прийнято постанову, відповідно до якої питання непринципового характеру, зокрема інструкції, положення тощо, не виносили на розгляд колегії, а вирішували шляхом опитування думки членів колегії в цій справі. До порядку денного

засідань колегії постановлено вносити питання лише принципового характеру, не перевантажуючи його другорядними справами [471, арк. 32].

Крім того, на засіданнях колегії обговорювали питання внутрішньої організації та діяльності НКВС УСРР і його колегії. Так, на засіданні колегії НКВС УСРР 11 червня 1919 року прийнято рішення про проведення реорганізації НКВС, зокрема, до відділу управління потрібно було приєднати відповідний відділ ВЧК; переглянути особовий склад інструкторського відділу, залишивши обмежений штат відповідальних інструкторів для відрядження уповноваженими представниками; фінансовий відділ об'єднати з фінансовим відділом ВЧК і Центрополонбіжем; ветеринарний відділ передати в Наркомзем; ліквідувати юридичний відділ; узгодити роботу Центрополонбіжа з Головним управлінням таборами примусової праці й особливим відділом ВЧК, для чого потрібно Центрополонбіж розмістити поблизу Центротабору й особового відділу ВЧК; спільну канцелярію НКВС за змоги об'єднати з канцелярією ВЧК [472, арк. 24]. Наприклад, 14 липня 1921 року на засіданні колегії НКВС УСРР обговорено склад колегії та прийнято рішення. Так, беручи до уваги той факт, що деяких членів колегії, які перейшли на нову роботу, продовжували вважати членами колегії, потрібно було клопотати перед Президією ВУЦВК про уточнення складу колегії. Для уникнення незручностей, пов'язаних із відсутністю секретаря колегії, визнати за необхідне призначити насамперед секретаря колегії [470, арк. 3].

Водночас на засіданнях колегії НКВС УСРР розглядали кадрові питання. Наприклад, на засіданні 09 вересня 1922 року було розглянуто заяву тов. Куратенка про надання йому відпустки терміном на місяць, а його обов'язки мав виконувати член колегії тов. Познанський; прийнято рішення звільнити від займаної посади тов.Тонконогова, відрядити його в розпорядження ЦК КП(б)У. Тимчасово виконання обов'язків

замначголовкомгоспу покласти на відрядженого з ЦК КП(б)У в розпорядження НКВС тов. Царьова [471, арк. 18].

Залежно від способу проведення засідання колегії НКВС УСРР поділяли на відкриті та закриті. Варто зазначити, що більшість засідань колегії були відкритими. Закритими могли бути окремі питання. На закритих засіданнях колегії НКВС УСРР (закритому розгляді окремих питань) обговорювали найбільш принципові питання, віднесені до компетенції наркомату. Наприклад, на закритій частині засідань колегії НКВС УСРР аналізували становище карної злочинності та наслідки боротьби з нею в Україні в першому півріччі 1928–1929 років [472, арк. 3]; обговорювали заяву про звільнення з посади керівника управління кримінального розшуку УСРР у зв'язку з ревізією Наркомдержконтролю.

За періодичністю проведення засідання поділяли на чергові та позачергові (екстрені). Чергові засідання колегії відбувалися регулярно раз на два тижні щовівторка о 7 год вечора. За наявності особливо термінових питань, незалежно від установлених чергових засідань, скликали екстрене засідання колегії [473, арк. 72].

Залежно від складу учасників засідання колегії їх умовно можна поділити на прості й об'єднані. Об'єднані засідання колегії НКВС проводили спільно з іншими державними органами й вирішували питання, віднесені до компетенції обох зазначених органів. Наприклад, 02 травня 1927 року було проведено об'єднане засідання колегії Державного політичного управління з колегією НКВС УСРР [474, арк. 43].

На засіданні колегії НКВС 26 грудня 1930 року слухали повідомлення голови колегії наркома тов. Балицького про ліквідацію НКВС УСРР та постановили: по-перше, повідомлення тов. Балицького про ліквідацію НКВС взяти до відома, по-друге, майно, штати і кошти НКВС розподілити в такому порядку: 1) все майно, що знаходилося в безпосередньому розпорядженні оперативних секторів і управлінь, переходило до тих установ, до яких переходили ці управління на підставі

закону про ліквідацію НКВС; 2) робітники переходили до тієї установи, до якої передавали їх роботу; 3) щодо функцій, які передавали Народному комісаріату праці й оргвідділу ВУЦВК, згідно із законом про ліквідацію НКВС, тов. Кривохатському доручено передати відповідним установам усі справи з описами, причому передати також і робітників, які виконували ці функції; 4) сектор оборони НКВС до особливого розпорядження залишався в складі міліції; 5) заробітну плату співробітникам НКВС до 01 січня 1931 року мала виплачувати фінансова частина НКВС у централізованому порядку, для чого передбачено порушити перед Народним комісаріатом фінансів клопотання про надання коштів за другу половину грудня в централізованому порядку; 6) постановлено розподілити майно, штатні одиниці та кошти НКВС між відповідними управліннями [504, арк. 16].

Відповідно до постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 28 грудня 1930 року, НКВС УСРР було ліквідовано, а його функції з управління комунальним господарством передано Головному управлінню комунального господарства міст і будівництва при РНК УСРР, потім воно було реорганізовано в Народний комісаріат комунального господарства; управління міліцією – Головному управлінню міліції та кримінального розшуку при РНК УСРР. Функції з питань радянського будівництва покладено на сектор радянського будівництва при Президії ВУЦВК. Складання, видання, друк карт адміністративно-територіального поділу УСРР передано Центральній адміністративно-територіальній комісії при Президії ВУЦВК.

Отже, проаналізувавши діяльність Народного Комісаріату внутрішніх справ УСРР та його колегії 1919–1930 роках, можемо констатувати, що загальні засади створення та діяльності НКВС УСРР регламентовано Конституцією УСРР 1919 року та Конституцією УСРР 1929 року, а також Положенням про НКВС УСРР 1922 року. Організаційно-правові питання діяльності колегії було визначено Порядком роботи колегії НКВС УСРР, затвердженим НКВС УСРР. Однак

слід ураховувати той факт, що у своїй діяльності НКВС УСРР керувався не тільки законами й підзаконними актами, а й партійними рішеннями та революційною правосвідомістю [127, с. 28–33].

Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР. Як зазначалося вище, на початковому етапі діяльність народних комісаріатів регламентувалася Конституцією РСФРР 1918 року, а також на терени УСРР переносилася дія відповідних законодавчих актів РСФРР, у тому числі в сфері охорони здоров'я. Як зазначає В. В. Воробйов, це відбувалося або без належного юридичного оформлення нормативно-правових актів, або шляхом прямого запозичення їх органами державної влади й управління Української СРР [56, с. 161]. Відповідно до постанови Ради Народних Комісарів УСРР «Про Народний комісаріат охорони здоров'я (Положення)» від 02 лютого 1919 року створено Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР, який проголошувався центральним органом, що здійснював «керівництво всією медико-санітарною справою Української Соціалістичної Радянської Республіки» [400, с. 64–66].

Положення «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 року закріпило основні повноваження НКОЗ УСРР, зокрема:

а) розроблення й підготовка законодавчих норм у сфері медико-санітарної справи;

б) спостереження і контроль за застосуванням цих норм і прийняття заходів до неухильного їх виконання;

в) видання обов'язкових для всіх установ і громадян УСРР розпоряджень і постанов у сфері медико-санітарної справи;

г) сприяння всім закладам радянської держави у виконанні медико-санітарних завдань;

д) організація і керівництво центральними медико-санітарними установами наукового та практичного характеру;

е) фінансовий контроль і фінансове сприяння діяльності медико-санітарних установ;

ж) об’єднання, узгодження й загальне керівництво медико-санітарною діяльністю місцевих рад депутатів [400, с. 64–66].

Варто погодитися з українським ученим А. М. Гринзовським, який зазначає, що питання нормативно-правового забезпечення діяльності медичної галузі було винесено як пріоритетне завдання центрального органу управління відповідною галуззю [89, с. 45; 90, с. 45]. У серпні 1922 року І Всеукраїнська санітарна рада, скликана Народним комісаріатом охорони здоров’я УСРР, постановила «переглянути, кодифікувати й зареєструвати чинні законодавчі акти і розпорядження по санітарній частині» [445, с. 92]. Для цього при НКОЗ УСРР було створено відповідний апарат, до якого входили фахівці-юристи. За результатами діяльності зазначеного апарату створено «Кодекс законів про охорону здоров’я в УСРР». Проте цей кодекс не було прийнято. Водночас підготовлені матеріали увійшли до «Збірника діючого законодавства по медико-санітарній і аптечній справі в УСРР» за редакцією народного комісара охорони здоров’я Д. І. Єфімова та Д. С. Кагана [386, с. 11].

Організаційна структура Народного комісаріату охорони здоров’я була схожою на структури інших наркоматів. Очолював НКОЗ УСРР народний комісар. Першим керівником цього відомства в Україні був доктор медичних наук П. П. Тутишкін.Народний комісар та його заступник призначалися на загальних засадах Тимчасовим Робітничо-Селянським Урядом УСРР. Для вирішення найважливіших питань, віднесених до компетенції наркомату, при народному комісарі охорони здоров’я утворювалася колегія, що свідчить про поєднання єдиноначальності та колегіальності в державному управлінні. Члени колегії одночасно були відповідальними керівниками відділів та затверджувалися урядом.

При Народному Комісаріаті охорони здоров’я УСРР функціонували наступні відділи:

1. Військово-санітарний відділ, що виконував завдання НКОЗ УСРР з особистих справ у медико-санітарній сфері.

2. Санітарно-епідемічний відділ.

3. Відділ лікувальної медицини.

Як зазначалося в Положенні «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 року другий та третій відділи займалися питаннями цивільної медицини [400, с. 64–66]. Усі три зазначені відділи функціонували в тісній співпраці, зокрема шляхом проведення об'єднаних засідань колегій трьох названих відділів.

4. Відділ страхової медицини, що завідував медико-санітарною частиною установ Народного комісаріату соціального захисту. До його повноважень належало й керівництво лікарняно-санітарною частиною лікарняних кас держави.

5. Шкільно-санітарний відділ, відповідальний за медико-санітарну частину установ Народного комісаріату просвіти УСРР.

6. Відділ медицини і санітарії шляхів сполучення, у складі якого діяли секції залізничних та водних шляхів.

7. Фармацевтичний відділ.

8. Культурно-просвітницький відділ, що поділявся на секції:

а) поширення гігієнічних знань серед населення;

б) загальної освіти і політичного просвітництва співробітників Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР;

в) медичної освіти по типу єдиної трудової медичної школи 4-х ступенів із відповідними секціями: 1) курсів санітарів (чоловіків і жінок), 2) курсів сестер милосердя і братів милосердя, 3) курсів для фельдшерів і фельдшериць, акушерок, масажистів та інших помічників лікарів, 4) курсів для підготовки лікарів (медичні інститути та факультети).

У кожному Відділі виконавчим органом була колегія, керівним органом – рада. Подібні колегії та ради утворюються при місцевих відділах охорони здоров'я (губернських, повітових і міських), у їх структурі виділяють підвідділи, аналогічні підвідділам центрального управління.

На відміну від місцевих рад, ради центрального управління називаються головними, наприклад: головна військово-санітарна рада, головна шкільно-санітарна рада, головна фармацевтична рада та ін.

До складу головної ради, а також колегії Культурно просвітницького відділу Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР входили й представники Народного комісаріату просвіти УСРР.

9. Відділ постачання складався з наступних секцій:

а) медичного постачання (інструментарій, апарати та ін.);

б) господарчого постачання (білизна, взуття, продовольство та ін.).

10. Контрольно-фінансовий відділ (бухгалтерія).

11. Відділ Управління.

Окрім того, у міру потреби, утворюються інші секції. В першу чергу наступні:

1) зуболікувальна;

2) курортно-санітарна;

3) секція боротьби з венеричними хворобами;

4) секція боротьби з туберкульозом;

5) протиалкогольна;

6) секція медичної і санітарної статистики;

7) секція інформаційна з бюро друку;

8) секція судово-медична й медичної експертизи;

9) фізико-терапевтична секція з підсекціями: а) рентгенівською; б) електротерапевтичною; в) фотобіологічною; г) механо-терапевтичною;

10) психоневрологічна секція з підсекціями: а) психіатричною та б) неврологічною;

11) секція одологічна (дитячого харчування, фізичного виховання тощо) та інші [400, с. 64–66].

Із метою налагодження тісної співпраці Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР мав право періодично організовувати спільні із зазначеними відділами з'їзди.

Крім того, при Народному комісаріаті охорони здоров'я УСРР утворювалися й інші органи, наприклад, для розроблення науково-практичних питань – вчена медична рада. Також, згідно з окремим положенням, як дорадчий орган була створена Центральна Медико-Санітарна рада за участю представників робочих організацій [400, с. 64–66].

На місцях при місцевих радах депутатів утворювалися Медико-Санітарні відділи, які функціонували, керуючись Положенням «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 р. та інструкціями, що видавав Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР.

Отже, правові засади створення та функціонування Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР визначалися Конституцією РСФРР 1918 року, Конституцією УСРР 1919 року та Положенням «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 року. Положення «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 року закріплювало основні повноваження НКОЗ УСРР. Аналіз організаційної структури наркомату дозволяє констатувати, що на початку 1920-х років наркомат складався з народного комісара, його заступника, колегії, відділів та секцій (підсекцій) [140].

Народний комісаріат просвіти УСРР (Народний комісаріат освіти УСРР) здійснював управління у сфері освіти. Як відомо, з 28 грудня 1917 року до квітня 1918 року існувало Народне секретарство освіти (м. Харків, м. Таганрог), з 28 листопада 1918 року до 29 січня 1919 року – відділ освіти при Тимчасовому робітничо-селянському уряді (м. Харків), з 29 січня 1919 року до серпня 1919 року – Народний комісаріат освіти УСРР (м. Харків, м. Чернігів), з 11 грудня 1919 року до 20 лютого 1920 року – комісія освіти при Всеукраїнському революційному комітеті (м. Харків). 20 лютого 1920 року Народний комісаріат освіти УСРР, реорганізований з відділу освіти при Тимчасовому робітничо-селянському уряді, відновлює свою діяльність [497, арк. 1]. Декретом РНК РСФРР «Про

передачу у відання Народного комісаріату освіти учбових і освітніх установ та закладів усіх відомств» від 05 червня 1918 року до компетенції останнього передавалися всі навчальні заклади [359]. Нову українську систему освіти більшовики намагалися будувати за російським зразком, беручи за основу «Положення про єдину трудову школу», що діяло в радянській Росії. У травні 1919 року було прийнято «Положення про єдину трудову школу УСРР».

Особливості створення та функціонування органів державного управління в сфері освіти досліджували українські вчені Н. А. Бондар [26, с. 23–25], В. К. Майборода [286], С. В. Майборода [287; 288], М. В. Марчук [299], Л. С. Постоєва [345, с. 127–131], Л. І. Рябошапко, Ю. С. Шемшученко та ін.

Відповідно до «Положення про справу народної просвіти й соціального виховання в Україні» 1919 року (*далі* – Положення …1919 року) загальне керівництво справою освіти й соціального виховання в усіх сферах на території республіки належить Народному комісаріату просвіти УСРР. Безпосередньо НКП УСРР здійснював керівництво діяльністю відділів народної освіти, контролював та інспектував усі освітні заклади інших комісаріатів та організацій, що займалися освітньою діяльністю та соціальним вихованням [506, арк. 55–58 зв.]. Зазначене положення передбачало, що управління та загальне керівництво Наркоматом просвіти УСРР покладалося на Керівну колегію у складі наркома, його заступників і членів колегії. Нарком і його заступники обиралися ВУЦВК УСРР, решта членів Керівної колегії призначалися РНК УСРР. Колегія обирала завідувачів відділів комісаріату та секретаря колегії. На засіданнях Керівної колегії за запрошенням секретаря колегії з правом дорадчого голосу мали право бути присутніми представники зацікавлених відділів. До компетенції Керівної колегії належали всі питання принципового характеру, встановлення загальних принципів організації справи народної освіти, затвердження її загального

плану й розгляд кошторисних питань. Керівна колегія мала право реорганізовувати відділи наркомату, затверджувати склад колегій цих відділів, декрети й обов'язкові постанови, які мали загальнодержавне чи політичне значення. Окремі члени Керівної колегії мали право вимагати перенесення чи перегляд питань, які вони вважали принциповими, з Широкої колегії в Керівну колегію. У свою чергу, питання, які належали до компетенції Керівної колегії, зокрема й принципові, постановою Керівної колегії могли бути перенесені на попередній розгляд Широкою колегією. Так, наприклад, на засіданні Керівної колегії Наркомату просвіти 24 квітня 1919 року було вирішено відкривати засідання колегії о 10 год 30 хв незалежно від кількості присутніх членів колегії [506, арк. 65].

Крім Керівної колегії, у структурі Наркомату просвіти УСРР функціонувала і Широка колегія. До її складу входили всі члени Керівної колегії, усі завідувачі відділів або їх заступники й секретар колегії. На засіданнях Широкої колегії з правом дорадчого голосу мали право бути присутніми члени колегії відділів за запрошенням завідувачів відділів, про що повинен був знати секретаріат. Завідувач Київського губернського відділу освіти та його заступник мали право бути присутніми на засіданнях Широкої колегії з правом дорадчого голосу. До повноважень Широкої колегії належали всі справи організаційного, внутрішнього розпорядку, вироблення загального плану народної освіти [506, арк. 55–58 зв.]. Наприклад, на засіданні Широкої колегії Наркомату просвіти 14 квітня 1919 року відбулося обговорення організаційних питань діяльності Широкої та Вузької колегій, за результатами якого колегія прийняла такі рішення: кожне чергове засідання Широкої та Вузької колегії розпочинати о 10 годині; членів колегій, які без поважних причин запізнилися або взагалі не з'явилися на засідання, притягувати до відповідальності [506, арк. 63].

Положення …1919 року для вирішення термінових питань передбачало утворення Президії колегії у складі наркома, його заступників

і секретаря колегії. На випадок вибуття одного з членів Президії обирався один кандидат серед членів Керівної колегії, який міг бути присутнім на всіх засіданнях із правом дорадчого голосу, а за відсутності одного з членів Президії – з вирішальним голосом.

Варто зазначити, що на основі колегіальності будувалася в той час і робота відділів та підвідділів Народного комісаріату просвіти УСРР. Згідно із Положенням … 1919 року очолює кожний відділ НКП УСРР, як правило, колегія, що складалася із завідувача відділу та членів, які затверджувалися Керівною колегією за пропозицією завідувача відділу. Колегія була відповідальною за весь відділ. Завідувач відділу виконував і функції голови колегії відповідного відділу. У разі суперечок, дискусій серед членів колегії відділу меншість мала право переносити питання на розгляд колегії наркомату. Керівники підвідділів, секцій, комітетів, а також всі інші «відповідальні» робітники відділу обиралися колегією відділу за винятком особливих випадків. Особливістю було навіть те, що звільнення, відрядження та відпустки зазначених працівників відбувалося за тим самим принципом. Крім того, керівники підвідділів не були обов’язково членами колегії відповідного відділу [506, арк. 55 зв.].

Положення … 1919 року затверджувало організаційну структуру Народного комісаріату просвіти УСРР. Зокрема, НКП УСРР складався з наступних відділів: 1) позашкільний; 2) шкільний; 3) вищої школи; 4) мистецтва; 5) дошкільний; 6) соціального виховання; 7) організаційно-інструкторський; 8) секретаріат; 9) загальний відділ; 10) фінансово-кошторисний; 11) постачання; 12) статистичне бюро [506, арк. 55 зв.]. Виокремлення самостійних відділів і утворення нових відбувалося за окремою постановою Керівної колегії Народного комісаріату просвіти УСРР, що свідчило про колегіальне вирішення зміни організаційної структури НКП УСРР.

До компетенції колегії відділу наркомату належало керівництво відповідною галуззю народної освіти й соціального виховання, зокрема,

підготовка планів, принципів і методів роботи, організація й керівництво діяльністю відповідних підвідділів на місцях, розробка загальних кошторисів і затвердження кошторисів місцевих підвідділів тощо. Разом з тим, усі кошториси затверджувалися Керівною колегією народного комісаріату просвіти УСРР.

Освітніми проблемами на місцях керували місцеві відділи народної освіти, які відповідно утворювалися при губернських, повітових виконавчих комітетах. Керувала цими відділами колегія на чолі з завідувачем відділу [506, арк. 55–58 зв.].

Варто зазначити, що у протоколах засідань колегії Наркомату просвіти УСРР за 1920-ті – першу половину 1930-х років, крім Керівної та Широкої, згадується Вузька колегія (або Мала колегія). Мала колегія утворювалася у складі наркома, його заступників і голови того главку, чиє питання вирішувалося. Крім того, у засіданнях Малої колегії брав участь начальник фінансово-економічного управління [507, арк. 18 б.]. Колегія Наркомпросу УСРР на своєму засідання 7 лютого 1919 року постановила, що засідання Широкої колегії будуть проходити у понеділок, середу та п’ятницю з 10 до 12 години, а засідання Вузької колегії – у вівторок і четвер о 10 годині ранку [508, арк. 17–18 зв.]. Вузька колегія наркомату просвіти, наприклад, на своєму засіданні 24 липня 1922 року розглядала питання про освіту, дисципліну в транспорті; про додатковий кошторис наркомату на кампанію з прибирання та на центральний будинок працівників просвіти; про виселення дитячого садочка з приміщення ботанічного саду; про постачання безкоштовних видань Наркомпросу основній мережі бібліотек; про комунальні платежі органів Наркомпросу тощо [509, арк. 199–199 зв.].

НКП УСРР мав право видавати декрети й обов’язкові постанови. Положенням … 1919 року було закріплено процедуру їх прийняття. Так, декрети й обов’язкові постанови, що мали загальнодержавне чи політичне значення, затверджувалися Керівною колегією Наркомпросу УСРР і

підписувалися народним комісаром, завідувачем відповідного відділу і секретарем колегії. Відділи НКП УСРР мали право приймати обов'язкові постанови і розпорядження, що стосувалися їх сфери діяльності й не мали політичного значення, а також давати роз'яснення опублікованих декретів та постанов Народного комісаріату просвіти УСРР [506, арк. 56 зв.].

Положення «Про Народний комісаріат просвіти УСРР», затверджене декретом РНК УСРР від 06 червня 1919 року,передбачало, що управління й керівництво НКП УСРР покладалося на колегію під керівництвом наркома просвіти, до складу якої входили нарком, його заступники та члени. Нарком обирався ВУЦВК, його заступники обиралися ВУЦВК або Раднаркомом УСРР, інші члени колегії – РНК УСРР. Більше того, при кожному відділі Наркомату просвіти створювалися окремі колегії, у складі завідувача відділу (голови) та членів колегії. Члени колегії відділів затверджувалися колегією НКП УСРР за пропозицією завідувача відділу [510, арк. 16–17].

Колегії вирішували питання розробки й організації структури наркоматів, 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. Так, до порядку денного першого запротокольованого засідання колегії НКП УСРР входили питання про розподіл відділів між членами колегії наркомату, про завідувачів відділів, про порядок роботи членів колегії, про спеціалістів тощо [511, арк. 1].

Важливим джерелом дослідження правового статусу колегій наркоматів є регламенти колегій відповідних народних комісаріатів. Наприклад, Регламент Колегії Народного комісаріату просвіти УСРР, прийнятий колегією 11 січня 1922 року (*далі* – Регламент... 1922 року) визначав компетенцію і склад колегії, порядок внесення питань на засідання колегії, порядок засідання колегії та виконання її постанов [483,

арк. 1]. Згідно з Регламентом…1922 року, колегії належали всі права, установлені Конституцією РСФРР для колегій наркоматів. Здебільшого колегією НКП УСРР розглядалися загальні питання освітньої політики УСРР у науковій, навчальній і виховній сферах; затверджувалися організаційний план роботи главків і центрів НКП, їх періодичні звіти й т. д.

Порядок підготовки та процедура проведення засідань колегії також визначалися Регламентом…1922 року. Усі організаційні питання проведення засідання колегії вирішував секретаріат колегії. Питання з необхідними матеріалами вносилися в колегію НКП через секретаріат колегії наркомом, його заступниками і членами колегії, а також за постановами головного управління справами, його секціями та колегіями главків. Питання, які пропонувалися на розгляд колегії від інших осіб та установ, не підлягали внесенню на розгляд колегії, а направлялися секретаріатом у главки, яким ці питання були підвідомчі. Матеріали, що виносилися на розгляд колегії, надавалися для ознайомлення всім членам колегії та зацікавленим установам. Питання, які виносилися на обговорення колегії НКП УСРР, повинні були попередньо узгоджені з усіма зацікавленими главками й центрами. Якщо такої згоди не було, питання на засіданні колегії не розглядалося. Секретаріат колегії здійснював перевірку з формального боку всіх поданих на засідання колегії документів, здійснював запит усіх необхідних висновків у главків і центрів. На основі наявних матеріалів і документів секретаріат колегії складав порядок денний засідання колегії й організовував її роботу. Регламент…1922 року детально розкриває процедуру подання матеріалів і складання порядку денного засідання колегії. Так, у п. 6 Регламенту…1922 року встановлювався порядок і терміни подання документів на засідання. Зокрема, на запит секретаріату колегії до главків і центрів із термінових питань вони повинні надати відповідь протягом 24 годин, з особливо екстрених питань – негайно, з решти ж питань –

протягом трьох днів. Згідно з п. 7 Регламенту…1922 року порядок денний складався секретаріатом колегії та затверджувався наркомом чи його заступником не пізніше ніж за шість днів до засідання. Термінові додаткові питання з дозволу наркома чи його заступника могли бути включені в порядок денний і в день самого засідання. Нагальні питання могли включатися в порядок денний і на самому засіданні.

Наступним нормативно-правовим актом, що регулював правовий статус Народного комісаріату освіти УСРР, був Кодекс законів про народну освіту, затверджений постановою ВУЦВК УСРР від 22 листопада 1922 року [218, с. 849–927]. Зазначений кодекс діяв до початку 1930-х років, після чого був замінений окремими законами і положеннями (статутами) [271, с. 145–152]. Питання кодифікації законодавства у сфері освіти було обговорено на засіданні Політбюро ЦК КП(б)У, котре 23 червня 1922року ухвалило рішення з цього питання [380; 381, с. 25–28].

У загальних засадах Кодексу законів про народну освіту 1922 року зазначалося, що «виховання та освіта підростаючого покоління, як рівно ж і всієї працюючої людности, та організація наукової праці становлять одно з ґрунтовних завдань Української Соціалістичної Радянської Республіки і здійснюється через Народній Комісаріат Освіти» [218, с. 850].

Книга перша Кодексу законів про народну освіту 1922 року присвячена організації системи управління у сфері освіти. Відповідно до ст. 1 зазначеного нормативно-правового акту загальне керівництво справами народної освіти і «найвищий догляд» за всіма навчально-виховними та культурно-освітніми, науковими й мистецькими закладами та організаціями в УСРР покладалися на Народний комісаріат освіти УСРР, а на місцях – на губернські та повітові відділи народної освіти [218, с. 853]. Крім того, кодексом була закріплена й організаційна структура НКО УСРР, до складу якої входили: 1) народний комісар освіти; 2) заступник народного комісара освіти; 3) колегія Наркомосу УСРР; 4) секретаріат; 5) фінансово-економічне управління; 6) Головний комітет

соціального виховання дітей (Голосоцвих); 7) Головний комітет професійної та спеціальної наукової освіти (Головпрофос); 8) Головний політичний освітній комітет (Головполітосвіта); 9) Державне видавництво (Держвидав). При колегії НКО УСРР функціонувала Рада у справах освіти національних меншостей (Раднацменш) [218, с. 853].

Прийняття Загального положення про народні комісаріати СРСР1923 року [195, с. 442–447] та Загального положення про народні комісаріати УСРР 1924 року [177, с. 806–815] закріпило структуру НКП УСРР. Відповідно до названих документів нарком освіти УСРР 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 року народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії. Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 12 жовтня 1924 року, яке в основному продублювало відповідне Положення СРСР. Пізніше були затверджені положення про окремі наркомати СРСР й УСРР, зокрема і положення про Наркомат просвіти УСРР.

Таким чином, створення та діяльність Народного комісаріату освіти УСРР регламентувалися Конституцією РСФРР 1918 року, Конституцією УСРР 1919 року, Конституцією СРСР 1924 року, Положенням про справу народної просвіти й соціального виховання в Україні 1919 року, Регламентом Колегії Народного комісаріату просвіти УСРР, прийнятий колегією НКП УСРР 11 січня 1922 року, Кодексом законів про народну освіту 1922 року, Загальним положенням про народні комісаріати СРСР 1923 року, Загальним положенням про народні комісаріати УСРР 1924 року, положеннями про Народний комісаріат освіти УСРР, регламентами колегій відповідних наркоматів і партійними рішеннями,

хоча визнавався пріоритет партійних рішень і союзного законодавства над республіканським [134, с. 14–18].

Народний комісаріат земельних справ УСРР був утворений у лютому 1920 року. Керівником був народний комісар, але на початку 1920-х років керівним ядром народного комісаріату були колегії, що свідчить про поєднання єдиноначальності та колегіальності в управлінні. Наприклад, до складу Народного комісаріату земельних справ УСРР в 1920-х роках входили: колегія; управління справами та відділи.

У зв'язку з утворенням СРСР наркомати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були однойменні наркомати. Наркомати земельних справ, юстиції, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [200, с. 227].

У 1920-х роках організація і діяльність народних комісаріатів набули упорядкованого характеру. 12 листопада 1923 року III сесією ЦВК СРСР першого скликання було затверджено Загальне положення про народні комісаріати СРСР [195, с. 442–447], а 12 жовтня 1924 року ВУЦВК прийняв Загальне положення про народні комісаріати УСРР. Отже, діяльність Народного комісаріату земельних справ регламентувалася зазначеними нормативно-правовими актами. Зокрема, згідно з Загальним положенням про народні комісаріати УСРР 1924 року народний комісаріат очолював народний комісар, який обирався і відкликався ЦВК. Народний комісар мав право одноособово приймати рішення з усіх питань, які належали до компетенції наркомату, доводячи до відома про них колегію. Крім того, народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії. Варто зазначити, що Загальне положення про народні комісаріати УСРР чітко окреслювало компетенцію республіканських комісаріатів, права та обов'язки наркомів та їх заступників [148, с. 464].

Народний комісаріат земельних справ УСРР, як і інші народні комісаріати, мав право видавати постанови (наприклад, Постанова Народного Комісаріату Земельних Справ і Промбюро «Про спосіб заладування і перевозу цукрових і кормових буряків» № 134 від 24 квітня 1920 року) [171, с. 194–195], обіжники (циркуляри) (наприклад, Обіжник (циркуляр) Народного комісаріату Земельних Справ «Про використання робітничої молоді для оброблення і збірки полів (піль) червоноармійців» № 136 від 24 квітня 1920 року) [171, с. 197], інструкції (наприклад, Інструкція Народного Комісаріату Земельних Справ «Про спосіб застосування основного закону про чужоземців» № 138 від 25 квітня 1920 року) [171, с. 199–202].

Нормативно-правові акти, прийняті ВУЦВК, Радою народних комісарів УСРР, народними комісаріатами земельних справ, юстиції, охорони здоров'я та іншими органами державної влади та управління друкувались в офіційному виданні – «Збірнику законів та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України», яке видавалось впродовж 1919–1938 роках.

Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Відповідно до ст. 42 Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремими галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління [454, с. 260]. Відповідно до Постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів УСРР «Про перетворення Народнього комісаріяту земельних

справ УСРР на об'єднаний народній комісаріят УСРР» від 25 березня 1930 року Народний комісаріат земельних справ УСРР перетворювався на відповідний об'єднаний народний комісаріат. Як наслідок, були внесені зміни до Загального положення про народні комісаріати УСРР, зокрема, Вища рада народного господарства і народні комісаріати земельних справ, торгівлі, фінансів, праці і робітничо-селянської інспекції УСРР безпосередньо визнавалися підзвітними Раді народних комісарів УСРР і, водночас, виконують директиви відповідних об'єднаних народних комісаріатів Радянського Союзу [139, с. 26–29].

Народний комісаріат внутрішньої торгівлі УСРР. Прийшовши до влади в Україні, більшовики розпочали формувати нову систему органів державної влади та управління. Пізніше, в умовах НЕПу, виникла потреба створити спеціальний державний орган з управління внутрішньою торгівлею [130, с. 14–18]. Так, у 1922 році при Українській економічній раді було створено Комісію з внутрішньої торгівлі (*далі* – Комвнуторг УСРР), до компетенції якої належали розробка проектів декретів і постанов у сфері внутрішньої торгівлі, нагляд за діяльністю торгових бірж і арбітражних комісій при них, торгових палат, ярмарок, узгодження політики цін Держбанку, Українська рада народного господарства (*далі* – УРНГ) та інших установ і організацій. Комвнуторг УСРР складався з колегії та технічного персоналу. Колегія складалася з голови, який призначався ВУЦВК УСРР і одночасно був членом УЕР і РНК УСРР, та чотирьох членів, які призначалися РНК УСРР [512, арк. 1].

Але посилення ролі держави у регулюванні економіки призвело до реорганізації цього органу. Керуючись директивами VIII Всеукраїнського з'їзду Рад про зміцнення справи торгівлі, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет УСРР своєю постановою від 26 березня 1924 року № 75 передав Комісію внутрішньої торгівлі УСРР у підпорядкування Ради Народних Комісарів УСРР [341, с. 178–180].

Відповідно до Постанови ВУЦВК УСРР «Положення про Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР» від 26 березня 1924 року № 75 (*далі* – Положення про Комісії внутрішньої торгівлі … 1924 року) основним завданням Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР було сприяння розвитку внутрішньої торгівлі в Україні. Водночас за Комвнуторгом УСРР закріплювалися широкі права, зокрема: «а) розробляти загальні справи торговельної політики, вишукувати й переводити заходи, що сприяють розвиткові внутрішньої торгівлі України; б) загально керувати, контролювати й наглядати за діяльністю державних торговельних підприємств, а так само регулювати й погоджувати торговельну діяльність державних, кооперативних і приватних підприємств; в) встановляти ціни на крам за номенклатурою, затвердженою УЕН-ою; г) розробляти, з погляду інтересів внутрішнього торговельного обігу, справи щодо грошового обігу, податків, страхування, транспорту, промисловості, зовнішньої торгівлі й митно-тарифної політики, а так само брати участь у роботі відповідних державних установ у зазначених справах; д) наглядати, з погляду інтересів внутрішнього торговельного обігу, за фінансуванням і кредитуванням внутрішньої торгівлі; е) регулювати й наглядати за торговельною діяльністю підприємств Спілкових Республік на території УСРР; ж) збірати й вивчати відомості про стан внутрішньої торгівлі на Україні й організовувати облік її; з) складати загальні звіти про торгівлю для подання їх до відповідних центральних органів УСРР і Комвнуторгу при Раді Праці й Оборони; и) розробляти проекти, декрети й постанови в справах внутрішньої торгівлі для внесення їх на затвердження УЕН або РНК УСРР за належністю; к) попередньо розглядати проекти, щодо внутрішньої торгівлі України, подані окремими відомствами й установами та давати на них висновки; л) попередньо розглядати проекти постанов щодо внутрішньої торгівлі, які надходять до УЕН'у або РНК УСРР і підлягають затвердженню органів Спілки РСР і вносити такі через законодавчі органи УСРР, направляючи їх

до законодавчих органів СРСР; м) видавати в межах своєї компетенції провідні інструкції, правила, постанови, що регулювали б діяльність усіх торговельних органів і приватних осіб, які провадять операції на території України, а так само наглядати за їх виконанням; н) розглядати й давати висновки на проекти статутів акційних товариств, пайових товариств з обмеженою відповідальністю й інших торговельних закладів; о) організовувати місцеві органи регулювання внутрішньої торгівлі й наглядати за їхньою діяльністю; п) організовувати біржі, ярмарки й ріжні торговельні установи, що мають за мету допомагати розвиткові торгівлі, а також регулювати й наглядати за їхньою діяльністю; р) вести торговельний реєстр для торговельних підприємств; с) скликати з'їзди, наради в справах внутрішньої торгівлі з правом втягати до участі в них інші відомства, установи й громадські організації» [341, с. 178–180].

Зазначеним Положення про Комісії внутрішньої торгівлі … 1924 року змінювалася і процедура призначення голови та членів колегії. Так, за вказаним положенням їх призначала Рада народних комісарів УСРР. Комвнуторг УСРР мав право видавати постанови, інструкції, циркуляри й накази в галузі внутрішньої торгівлі, які були обов'язковими до виконання як центральними, так і місцевими органами. Положення про Комісії внутрішньої торгівлі … 1924 року були також створені губернські комісії внутрішньої торгівлі при губвиконкомах [341, с. 178–180].

Пізніше, відповідно до постанови XIII з'їзду РКП(б), Комісія з внутрішньої торгівлі УСРР була перетворена на Народний комісаріат внутрішньої торгівлі УСРР, «основним завданням якого повинна бути підтримка держторгівлі і кооперації, щоб заволодіти ринком, за рахунок приватного і, в першу чергу, гуртового торговельного капіталу, щоб здійснити активний контроль за діяльністю торговельних організацій і, головним чином, приватної торгівлі» [349, с. 489–491]. У вересні 1924 року ВУЦВК і РНК УСРР затвердили положення про Народний комісаріат

внутрішніх справ, яке чітко визначило його функції і завдання: організація та керівництво органами внутрішньої торгівлі; загальне керівництво політикою цін на території УСРР; здійснення контролю за торговельною діяльністю державних, кооперативних і приватних підприємств, а також філій загальносоюзних підприємств на території УСРР; організація нових торгових підприємств республіканського значення та розгляд і затвердження їх стандартів, положень, сприяння ринку і організації внутрішнього ринку та вивчення його кон'юнктури; нагляд за ярмарками і торговими біржами, фінансуванням та кредитуванням торгівлі; скликання з'їздів і нарад у справах внутрішньої торгівлі [498, арк. 1].

В апараті НКВТ УСРР були, крім колегії, адміністративно-організаційний відділ, управління регулювання і торговельної політики, статистично-економічне управління, управління державними торговими підприємствами.

На адміністративно-організаційний відділ покладалися нагляд за виконанням наркоматом доручень вищих органів СРСР і УСРР, облік і розподіл керівних кадрів, складання кошторисів, звітів, редакційно-видавнича справа. Управління регулювання і торговельної політики займалось контролем та наглядом за торговельною діяльністю державних, кооперативних і приватних підприємств, встановленням порядку заготівлі і реалізації продуктів, регулюванням цін на товари, складанням перспективних планів товарообігу УСРР та імпортно-експортних планів, фінансування і кредитування торгівлі. Статистично-економічне управління здійснювало облік оптових і роздрібних цін державної, кооперативної і приватної торгівлі, облік торгового апарату, товарообігу торгового капіталу, вивчення кон'юнктури ринку. Управління державними торговими підприємствами безпосередньо керувало і здійснювало контроль за роботою торгових підприємств, організовувало нові торгові підприємства республіканського значення, затверджувало перспективні плани, кошториси, звіти торгових підприємств [498, с. 2,3,8]. Місцевими

органами Народного комісаріату внутрішньої торгівлі УСРР були губернські відділи та окружна інспектура внутрішньої торгівлі.

Розгортання торгівлі і запровадження продподатку, особливо його грошової форми, диктувало зміни у правовому становищі Наркомату продовольства [203, с. 269]. Відтак Постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 11 червня 1924 року № 128, прийнятою відповідно до Постанови ЦВК і РНК СРСР від 09 травня 1924 року, Народний комісаріат продовольчих справ УСРР було ліквідовано, а апарат Народного комісаріату продовольчих справ УСРР було передано Народному Комісаріату внутрішньої торгівлі УСРР [179, с. 282].

У листопаді 1925 року Народний комісаріат зовнішньої торгівлі СРСР і Народний комісаріат внутрішньої торгівлі СРСР об'єднуються в Народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі СРСР [394]. Відповідно до цієї постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 28 квітня 1926 року на основі об'єднання Народного комісаріату внутрішньої торгівлі УСРР і Управління уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при РНК УСРР утворився Народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі УСРР [180].

2.3. Створення Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні

Уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні наділялися правами народних комісаріатів УСРР і здійснювали управління відповідними галузями суспільного життя країни. Їх особливістю була підпорядкованість та підзвітність народним комісаріатам РСФСРР. Для прикладу проаналізуємо конституційно-правові засади та особливості створення і функціонування Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при РНК УСРР.

Уповноважений Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при РНК УСРР. У зв'язку зі складною соціально-політичною ситуацією в країні, викликаною іноземною інтервенцією та громадянською війною, нормативно-правове забезпечення діяльності державних органів у сфері зовнішньої торгівлі у 1919–1920 роках було майже відсутнім. Їх діяльність регулювалася, як правило, нормативно-правовими актами РСФРР, а нормативні акти УСРР були прийняті в 1921–1923 роках, які в основному продублювали відповідні положення нормативних актів РСФРР.

Окремі проблеми функціонування органів державного управління УСРР у сфері зовнішньої торгівлі, зокрема Народного комісаріату зовнішньої торгівлі УСРР, Управління Уповноваженого НКЗТ РСФРР при Раді народних комісарів УСРР (*далі* – УпНКЗТ РСФРР при РНК УСРР або Уповнаркомзовнішторг РСФРР при РНК УСРР), Управління Уповноваженого НКЗТ СРСР при РНК УСРР розглядалися в працях українського вченого О. Р. Купчика [267, с. 27–29; 268, с. 817–831]. Зокрема, автор, досліджуючи правові засади функціонування органів зовнішньої політики УСРР, аналізує інституційно-функціональний статус зовнішньоторговельного відомства УСРР в 1919–1924 роках, а також організаційно-правові засади функціонування Управління НКЗТ РСФРР при РНК УСРР (1922–1924 роках). Але конституційно-правові засади формування органів державного управління у сфері зовнішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х років є малодослідженими.

Статтею 6 Конституції УСРР 1919 рокупередбачалося, що «до відомуЦентральноїРадянської Влади на Вкраїні належать: … в) зносини з чужоземними державами, зокрема і оголошення війни й усталення згоди; …» [238, с. 7], тобто де-юре УСРР мала право самостійно виступати учасником міжнародних відносин, в тому числі і в сфері зовнішньої торгівлі. Проте, як показала практика та положення інших нормативно-правових актів, ця норма Конституції УСРР 1919 року не закріплювала за УСРР прямої участі у міжнародних торговельних правовідносинах. Це

пояснюється, в першу чергу, початком процесу централізації влади. Ще одну причину називає український дослідник О. Р. Купчик, а саме, – недостатній рівень розвитку в тодішній радянській Україні конституційного права [268, с. 818].

Згідно зі ст. 7 Конституції УСРР 1919 року центральними органами державної влади проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів; Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад; Рада Народних Комісарів [238, с. 6]. Як найвищі законодавчі органи вони приймали нормативно-правові акти, зокрема й ті, що регулювали відносини у сфері зовнішньої торгівлі. Так, ст. 10 Конституції УСРР 1919 року закріплювалося, що «З'їзд Рад є вищою владою Української Соціалістичної Радянської Республіки» [238, с. 6]. У редакції Конституції УСРР 1925 року Всеукраїнський з'їзд рад проголошувався «верховним органом влади УСРР» [425, с. 152–153], на засіданнях якого неодноразово обговорювалися питання зовнішньої торгівлі.

У Конституції УСРР 1919 року зазначалося, що найвищою владою республіки в період між Всеукраїнськими з'їздами рад був ВУЦВК, що, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду та всіх інших органів радянської влади УСРР. До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР 1919 року відносила обрання та звільнення народних комісарів і голови Ради народних комісарів УСРР, розподіл державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, встановлення строків і порядку виборів місцевих рад, їх внутрішньої організації та взаємовідносин як між ними, так і між ними та органами центральної радянської влади [238, с. 7].

Низка інших питань, передбачених ст. 11 Конституції УССР 1919 року, зокрема про кордони республіки, відносини з іноземними державами, основи організації збройних сил і соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, бюджету тощо, могли вирішуватися як

Всеукраїнським з'їздом рад, так і ВУЦВК. Крім того, в невідкладних випадках при неможливості своєчасного скликання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК уповноважений був вирішувати питання про оголошення війни та укладення миру. До компетенції ВУЦВК Конституція УССР 1919 року відносила й інші питання в галузі законодавства та загального управління, за винятком лише тих, які розв'язувались РНК УСРР за загальним або спеціальним повноваженням ВУЦВК [18, с. 175–176]. Таким чином, Конституція УСРР 1919 року серед повноважень Всеукраїнського з'їзду рад та Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету закріплювала право УСРР вступати у відносини з іноземними державами.

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 зі ст. 1 Постанови Всеукраїнського революційного комітету «Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР» від 27 січня 1920 року всі декрети та постанови УСРР, що стосуються діяльності органів державної влади і підвідомчих установ, пов'язаних угодою про об'єднання діяльності обох республік, а саме: військові, ВРНГ, продовольства, праці, соціального захисту, шляхів сполучення, пошти і телеграфів, фінансів, скасовувалися і замінювалися декретами РСФРР [176]. Як слушно зазначає український дослідник 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 року [52, с. 16].

Для керівництва зовнішньою торгівлею 11 червня 1920 року було утворено Народний комісаріат зовнішньої торгівлі УСРР. Основним його обов'язком було: «керувати зовнішньою торгівлею республіки, забезпечувати монопольне право держави на проведення

зовнішньоторговельної діяльності, контролювати й охороняти цю прерогативу держави» [83, с. 251].

Принцип централізації державної влади було закріплено 01 червня 1919 року підписанням урядами УСРР й РСФРР військово-політичного договору, згідно з яким об'єднувалися п'ять народних комісаріатів – військових справ, народного господарства, шляхів сполучення, фінансів та праці. Згідно з «Робітничо-селянським договором між УСРР і РСФРР» від 28 грудня 1920 року об'єднувалися народні комісаріати пошти й телеграфу, зовнішньої торгівлі, а також Вищу раду народного господарства [267, с. 27]. Отже, НКЗТ УСРР було ліквідовано, а його функції повністю переходили до НКЗТ РСФРР.

У березні 1921 року було утворено Управління Уповноваженого НКЗТ РСФРР при РНК УСРР. Постановою РНК УСРР від 17 червня 1921 року Уповноважений НКЗТ РСФРР при РНК УСРР мав право здійснювати експортно-імпортні операції лише на зовнішньому ринку, проте не мав права заготовляти товари на експорт за урядовими замовленнями на внутрішньому ринку [268, с. 819].

РНК УСРР на своєму засіданні 27 липня 1921 року постановила ввести в дію на території України постанову РНК РСФРР «Про Уповноваженого НКЗТ на Україні та його органи», де, зокрема, зазначалося: «З метою проведення в життя на території УСРР … загального імпортно-експортного плану, а також для з'ясування потреб народного господарства УСРР в закордонному товарообміні … – до складу народних комісаріатів УСРР входить Уповнакомзовнішторг на правах народного комісаріату, при якому засновується Управління уповноваженого НКЗТ на Україні» [405, с. 474–476; 475, арк. 23–25]. Отже, Уповноважений НКЗТ РСФРР входив до структури РНК УСРР на правах народного комісара, і до його компетенції належало регулювання відносин у сфері зовнішньої торгівлі.

Відповідно до ст. 2 постанови РНК РСФРР «Про Уповноваженого НКЗТ на Україні та його органи» для погодженого вирішення питань, віднесених до компетенції Уповноваженого НКЗТ РСФРР при РНК УСРР утворювалась колегія у складі: уповноваженого, його заступника і одного члена колегії, які призначалися за попередньою згодою НКЗТ з РНК УСРР і затверджувалися ВУЦВК [405, с. 474]. Призначення окремих народних комісарів і затвердження Уповноважених народних комісаріатів РСФРР (об'єднаних відомств) належало до виключної компетенції Президії ВУЦВК [464, арк. 4]. Так, наприклад, до складу колегії Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі при РНК УСРР у 1922 році входили: Уповнаркомзовніштоpг (С. Г. Брон), його заступник (І. В. Боєв), член колегії, голова правління Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі при РНК УСРР (І. М. Салтанов), член колегії (О. А. Полоцький), член колегії, Уповноважений по Правобережжю (Д. В. Колліух), член колегії, Уповноважений по Одеському району (К. М. Артамонов) [477, арк. 19].

На засіданнях колегії УпНКЗТ розглядалися найважливіші питання, віднесені до його компетенції, зокрема, особливості здійснення експорту та імпорту товарів, напрями експорту українських товарів, особливості виготовлення експортних товарів тощо [443, с. 3].

Постановою РНК РСФРР «Про Уповноваженого НКЗТ на Україні та його органи» закріплювалися повноваження Уповноваженого НКЗТ, зокрема, організація на території України центральних і місцевих установ, торгових представництв УСРР за кордоном, керівництво і нагляд за їхньою діяльністю; реалізація в Україні всіх завдань щодо націоналізації зовнішньої торгівлі, внесення для реєстрації в Раднарком УСРР декретів і постанов, що видавалися Раднаркомом РСФРР і стосувалися НКЗТ, нагляд за їх втіленням в життя на території УСРР, а також «проведення через Раднарком законодавчих мір, що стосувалися зовнішньої торгівлі, з урахуванням місцевих особливостей»; організація прийому іноземних

товарів, а також збереження, транспортування і здачі українських товарів, які вивозяться за кордон; 5) проведення заходів щодо збільшення вивізного фонду, інспекція та нагляд за заготівлею вивізних товарів, а також, в разі потреби, участь у заготівлі і переробці сировини; 6) організація роботи Ради зовнішньої торгівлі України, подання на її розгляд і затвердження вивізного й ввізного плану УСРР та інші [405, с. 474–476].

У процесі своєї діяльності Уповноважений НКЗТ РСФРР при РНК УСРР видавав постанови та накази.

Крім того, для виконання уповноваженим своїх функцій створювалися місцеві органи зовнішньої торгівлі. Так, відповідно до постанови ВУЦВК «Про місцеві органи Уповнаркомзовнішторгу» від 06 липня 1921 року № 358, для здійснення заходів УпНКЗТ та з його дозволу на всій території України при губернських та повітових виконкомах утворювалися відділи зовнішньої торгівлі. Основним завданням місцевих органів зовнішньої торгівлі було втілення в життя всіх заходів, розпоряджень, завдань та вказівок Уповнаркомзовнішторгу України. До повноважень губернського відділу зовнішньої торгівлі входило: а) з'ясування експортних можливостей у сфері їх діяльності; б) уживання заходів щодо посилення збору експортного фонду та заготівлі експортних виробів, за потреби – участь у такій заготовці та переробці сировини; в) уживання заходів щодо охорони і транспортування вантажів Зовнішторгу; г) уживання заходів щодо боротьби з контрабандою, охорони кордонів та керівництву діяльністю митних установ; ґ) економічне обстеження губерній з точки зору Зовнішторгу згідно зі спеціальними завданнями Центру; д) інформування населення і місцеві господарські органи, з'їзди, наради і т. п., про всі заходи усправах зовнішньої торгівлі; е) організація та керівництво повітовими відділами; є) виконання доручень, розпоряджень і завдань Уповнаркомзовнішторгу на Україні [406, с. 421].

До повноважень повітових відділів зовнішньої торгівлі входило: а) з'ясування заготовчих можливостей і облік експорт-сировини повіту; б) спостереження за заготівельними органами в сфері заготовки експорт-сировини; в) спостереження за правильністю сортування, упакування та збереження товарів, призначених для експорту; г) виконання всіх доручень, розпоряджень і завдань Губзовнішторгу [406, с. 421–422].

Відповідно до постанови ВУЦВК «Про місцеві органи Уповнаркомзовнішторгу» № 576 від 30 серпня 1922 року, у зв'язку з утворенням для експортно-імпортних операцій Української державної контори з експорту й імпорту, що діяла на комерційних засадах, ВУЦВК, скасовуючи положення «Про місцеві органи Уповзовнішторгу» від 06 липня 1921 року, ліквідував губ- і повітзовнішторги, а здійснення на місцях заходів, пов'язаних з веденням зовнішньої торгівлі, де це буде визнано необхідним Уповзовнішторгом, передав представникам УпНКЗТ при губвиконкомах. При цьому заборонялося втручання місцевих органів у торговельно-комерційну діяльність контор та агентур Укрзовнішторгу [407, с. 619–620].

Згідно з постановою ВУЦВК «Про зовнішню торгівлю» від 11 травня 1923 року № 288 основними торговельними органами УСРР за кордоном проголошувалися торговельні представництва УСРР. Статтею 5 зазначеної постанови ВУЦВК передбачалося, що народним комісаріатам та іншим центральним установам УСРР на підставі постанови Української економічної ради надавалося право мати своїх агентів або спеціальних представників у складі торговельних представництв УСРР, що діяли в установленому порядку [181].

Відповідно до ст. 8 зазначеної постанови ВУЦВК Народному комісаріату юстиції УСРР та його органам дозволялося посилити репресії щодо порушників державних інтересів в галузі монополії зовнішньої торгівлі. На УпНКЗТ, його місцеві органи та торговельні закордонні підприємства покладався обов'язок, за персональної відповідальності

керівників цими установами, розпочинати кримінальне переслідування українських громадян, приватних та урядових осіб у разі порушень норм про зовнішню торгівлю. Крім того, УпНКЗТ зобов'язувався щомісяця подавати до РНК УСРР доповіді про констатовані порушення монополії зовнішньої торгівлі, а також уживані заходи [181].

Із 16 серпня 1923 року Управління уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при РНК УСРР було перейменовано в Управління уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при РНК УСРР [488, арк. 1].

У листопаді 1925 року Народний комісаріат зовнішньої торгівлі СРСР і Народний комісаріат внутрішньої торгівлі СРСР об'єднуються в Народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі СРСР [394]. Відповідно до цієї постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 28 квітня 1926 рокуна основі об'єднання Народного комісаріату внутрішньої торгівлі УСРР і Управління уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при РНК УСРР утворився Народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі УСРР [180].

Варто зазначити, що звіти про діяльність УпНКЗТ обов'язково обговорювалися на засіданнях Президії ЦК КП(б)У. Так, наприклад, 06 березня 1925 року, заслухавши доповідь про діяльність УПНКЗТ за минулий рік та план роботи на наступний, Президія ЦК КП(б)У відмітила негативні моменти в діяльності українських експортерів та надала «рекомендації» щодо їх усунення [114, с. 3].

Отже, діяльність органів державного управління у сфері зовнішньої торгівлі УСРР регламентувалася Конституцією УСРР 1919 року, постановою РНК РСФРР «Про Уповноваженого НКЗТ на Україні та його органи», затвердженою постановою РНК УСРР № 399 від 27 липня 1921 року, постановами ВУЦВК «Про місцеві органи Уповнаркомзовнішторгу» № 358 від 06 липня 1921 року та № 576 від 30 серпня 1922 року, «Про зовнішню торгівлю» від 11 травня 1923 року

№ 288, а також постановами та наказами Уповноваженого НКЗТ РСФРР при РНК УСРР, що приймалися відповідно до нормативно-правових актів РСФРР. Конституція УСРР 1919 року де-юре закріплювала право УСРР вступати у відносини з іноземними державами, зокрема в сфері зовнішньої торгівлі, але де-факто, ці повноваження здійснювалися НКЗТ РСФРР [543, с. 44–53].

Таким чином, система народних комісаріатів УСРР та уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні закріплювалася Конституцією УСРР 1919 року, постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року. Народні комісаріати УСРР та уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні, що наділялися правами народних комісаріатів УСРР, здійснювали функції радянського управління в різних сферах суспільного життя. Компетенція, структура, кількісний та якісний їх склад затверджувалися положеннями про відповідні органи влади.

2.4. Конституційно-правові засади створення місцевих органів державної влади УСРР

Організації місцевих органів державної влади в Конституції УСРР 1919 року було присвячено підрозділ «Організація радянської влади на місцях». Основний Закон УСРР 1919 року регламентував механізм утворення місцевих органів влади, їх структуру та компетенцію. Відповідно до ст. 18 Конституції УСРР 1919 року 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) [408, с. 279].

Стаття 5 Конституції УСРР 1919 року передбачала, що «влада працюючих мас на території Української Соціялістичної Радянської Республіки здійснюється через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та инші органи влади по означенню Рад» [408, 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 [196, 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» [249, с. 184], закріплював пріоритет дисципліни і централізму над демократичними засадами.

Відразу після прийняття Конституції УСРР в квітні – травні 1919 року відбувалося формування місцевих органів рад та їх виконкомів [375, с. 70]. Разом з тим, паралельно з ними, продовжували ще діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбіди). 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». Зокрема, автор зазначає, що загалом ревкоми як неконституційні тимчасові надзвичайні органи радянської влади виявилися достатньо ефективним політичним інструментом радянізації суспільно-політичного, економічного та культурно-просвітницького життя Полтавської губернії як адміністративної одиниці Української Соціалістичної Радянської Республіки [421, с. 171]. Створювалися та функціонували революційні комітети відповідно до «Положення про революційні комітети (ревкоми)», прийнятого 24 жовтня 1919 року ВЦВК і

Радою Оборони Радянської Росії, та «Тимчасового положення про організацію робітничо-селянської влади на місцях». Так, у «Тимчасовому положенні про організацію робітничо-селянської влади на місцях», зазначалося, що на звільнених територіях негайно мали організовуватися невеликі мобільні військово-революційні комітети, а в селах – комітети бідноти [421, с. 167].

Отже, як слушно зазначають українські вчені 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 – ревкомами) на місцях [257, с. 222].

Аналізуючи систему місцевих органів радянської влади, варто звернути увагу на закріплення виборчих прав в Конституції УСРР 1919 року Конституція УСРР 1919 року, 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 року «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.» [408, с. 279]. Отже, відповідно до Конституції УСРР 1919 року 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 з ст. 20 Конституції УСРР 1919 року право обирати і бути обраним в Ради мають, незалежно від релігії, національності, місця проживання (осілості), статі, громадяни 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 ріжні робітники і служачі, заняті в промисловости, торговлі, сількім 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 працездатности, відповідно засвідченої» [408, 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 [408, с. 279–280].

Разом з тим, Конституція УСРР 1919 року 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 такі особи: «а) особи, що користуються найманою працею з корисною метою; б) особи, які живуть на нетрудові прибутки, а саме прибутки з підприємства, з маєтків і т. п.; в) приватні торговці, комерційні посередники; г) ченці і духовні настоятелі церков і релігійних культів; д) служачі і 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» [408, с. 280].

Отже, права обирати і бути обраними позбавлялася широкі верстви населення країни, що свідчить про ігнорування загальновизнаних 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 [333, с. 34].

Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року закріпила зміцнення рад як місцевих органів державної влади, регулювала відносини між центральними і місцевими органами влади [455, с. 383–387]. Зокрема, відповідно до Постанови … 1921 року рішення місцевих з'їздів рад могли скасовуватися в разі необхідності лише вищими з'їздами рад, їхніми виконкомами та Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та його Президією. Нормативні акти виконкомів та їх президій могли відмінятися вищестоящими з'їздами, виконкомами, 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 народних комісаріатів [202, 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 [202, с. 174].

Після Постанови … 1921 року 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 року; Інструкція Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про права і обов'язки члена Міськради» від 30 березня 1921 року; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про регулярні перевибори Рад і про скликання в установлені строки з'їздів Рад» від 30 березня 1921 року; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету

«Про скликання регулярних поширених нарад голов Сельрад селькомнезамів, волвиконкомів, вол комнезамів і повіт виконкомів» від 30 березня 1921 року; Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про дісціплінарні кари за порушення службової дисципліни» від 31 березня 1921 року [173, с. 138–166].

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 року перевибори міських, сільських і селищних рад, а також перевибори президії сільських і селищних комітетів незаможних селян – проводяться через кожні шість місяців. З'їзди Рад губерній і повітів скликаються не менше двох разів на рік [173, с. 147].

У березні 1922 р. Постановою ВУЦВК встановлювалося, перевибори місцевих рад і скликання місцевих з'їздів рад провадяться один раз на рік [18, с. 209–210].

Постановою ВУЦВК «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 01 лютого 1922 року закріплювалися правові засади адміністративно-територіальної реформи УСРР, а також всі центральні відомства та місцеві органи влади зобов'язувалися підготувати зміну адміністративного поділу за єдиним планом на основі наукових даних і господарсько-економічних вимог [188].

У межах своєї компетенції місцеві органи влади мали право видавати обов'язкові постанови. Як зазначав А. Н. Колесніков, в 1923 році «за суттю своєю обов'язкова постанова є місцевим законом, який відмінний від законів, які видають центральні органи, тільки тим, обмежена та територія, на яку вона розповсюджує свою дію, та тім, що обов'язкова постанова не має суперечити декретам та постановам центральної влади, вона не може змінювати або відміняти ці постанови» [225, с. 13]. Отже, варто більш детально зупинитися на характеристиці обов'язкових постанов як адміністративних актів місцевих органів радянської влади.

Вперше обов’язкові постанови як нормативно-правові акти місцевих органів влади передбачалися циркулярним розпорядженням Президії Всеросійського центрального виконавчого комітету «Про порядок видання на місцях обов’язкових постанов» від 11 березня 1921 року № 162 [399, с. 169], відповідно до якого виконкоми, в межах своєї компетенції, передбаченої ст. 61 Конституції РСФРР 1918 року, постановами VII та VIII Всеросійського з’їздів рад про радянське будівництво, положеннями ВЦВК про волосні виконавчі комітети і сільські ради, мали право видавати обов’язкові постанови, дія яких поширювалася на все населення відповідного району та радянські установи, що розташовані на його території. Подібний нормативно-правовий був прийнятий і в Україні. Так, відповідно до «Положення про видання обов’язкові постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку», затвердженого постановою ВУЦВК від 30 серпня 1922 року губернські та повітові виконкоми, їх президії, в межах своєї компетенції, мали право видавати обов’язкові постанови для населення свого району з питань управління та охорони порядку, а також в розвиток діючих декретів та положень, зокрема, з питань суспільної безпеки і порядку, народної охорони здоров’я, правил, що регулюють торгівлю, збір податків, боротьбу зі стихійними лихами, будівельного статуту, пияцтва і т. п. [401, с. 620–622].

Радянські дослідники І. Фалькевич та І. Житловський зазначали, що обов’язкові постанови – це загальні адміністративні (нормативні) акти, спрямовані на розвиток та виконання чинного законодавства, що видавалися уповноваженими на те органами влади в межах їх компетенції та території [447, с. 31].

Особливістю обов’язкових постанов було те, що в кожній з них вказувалася міра відповідальності за їх порушення та невиконання, що застосовувалася в адміністративному порядку. Зокрема, згідно з Положенням … 1922 року за порушення обов’язкових постанов передбачалися такі види стягнень: штраф не вище 300 руб. золотом;

примусові роботи до 3-х місяців; арешт до 3-х місяців із застосуванням примусових робіт.

Місцеві органи влади, що були уповноважені видавати обов'язкові постанови, не мали права делегувати зазначені повноваження нижчим установам. Обов'язкові постанови могли видаватися, як правило, на строк не більше одного року та повинні бути підписані головою виконкому чи його заступником і закріплені секретарем. Всі зазначені нормативні акти обов'язково мали бути опубліковані до загального відома. Відділи виконкомів та інші місцеві установи не мали права самостійно видавати обов'язкові постанови, а свої пропозиції з цього приводу вносили відповідно в президію губернських і повітових виконкомів. При цьому проекти обов'язкових постанов вносилися в президію губернських і повітових виконкомів з попереднім узгодженням з відповідним відділом управління в частині втілення їх в життя. Всі видані обов'язкові постанови повітові відділи правління негайно передавали в губернські відділи управління, а останні всі обов'язкові постанови по губернії – в Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР [401, с. 620–622].

Таким чином, Конституція УСРР 1919 року в частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою, декларативною, і не вирішувала проблем, пов'язаних з 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 з системою рад, передбачених Конституцією УСРР 1919 року продовжували діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбіди), що нерідко призводила до суперечок та конфліктів між цими органами на місцях. По-третє, норми виборчого права до 1924 року 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 [120, с. 29–31].

Висновки до розділу 2

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових актів радянської України 1920-х – першої половини 1930-х років, а також архівних матеріалів та наукових досліджень щодо проблем формування органів державної влади та управління радянської України зазначеного періоду дозволяє виокремити основні етапи створення та діяльності органів державної влади та управління: І етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1919 року; ІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до постанови ІХ Всеукраїнського з’їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року; ІІІ етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УСРР відповідно до Конституції УСРР 1929 року; ІV етап – формування та діяльність органів державної влади та управління УРСР відповідно до Конституції УРСР 1937 року. Отже, в основу періодизації було покладено прийняття та затвердження конституції або внесення змін до неї, як це було у 1925 році.

Конституція УСРР 1919 року закріпила систему радянських органів державної влади та управління, зокрема, Всеукраїнський з’їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад та Рада народних комісарів УСРР, а також місцеві органи радянської влади у вигляді сільських та міських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та обраних ними

виконкомів, а також губернських, повітових та волосних з'їздів рад та обраних ними виконкомів.

Всеукраїнський з'їзд рад визнавався найвищою владою і обирався на основі обмеженого виборчого права. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад найвищим органом державної влади проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, тобто де-юре Конституція УСРР 1919 р. закріплювала за ВУЦВК всю повноту державної влади.

«Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів», затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 12 жовтня 1924 року проголосило ВУЦВК «верховним органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад, Конституція УСРР у редакції 1925 року – «найвищим органом влади УСРР». У Конституції УСРР 1929 року передбачалося, що ВУЦВК у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад визнавався верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки. Персональний та кількісний склад зазначеними нормативно-правовими актами не визначався, це питання вирішувалося кожний раз Всеукраїнським з'їздом рад.

Конституція УСРР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів влади республіки. Але за прикладом і досвідом РСФРР, Президія ВУЦВКР діяла як до прийняття Конституції УСРР в 1919 році, так і після її прийняття.

Постанова V Всеукраїнського з'їзду рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року розширила і конкретизувала функцій Президії ВУЦВК як вищого органу державної влади в період між сесіями ВУЦВК, проте такого визначення також ще не містила.

У Положенні про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів було затверджене постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року вперше формулювався принцип утворення Президії ВУЦВК, зокрема, встановлювалось, що Президія обиралася ВУЦВК з свого складу на першому сесійному засіданні. Крім того, чітко визначалися повноваження ВУЦВК та його Президії. Особливістю зазначеного нормативно-правового акту, було те, що в ньому вперше вказувалося, що Президія ВУЦВК в період між його сесіями проголошувалася найвищим законодавчим, виконавчим та розпорядчий орган влади УСРР.

Суттєвий вплив на формування ВУЦВК та його Президії здійснювала КП(б)У. Загалом зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були спрямовані на встановлення та закріплення радянської системи органів державної влади та Комуністичної партії більшовиків УСРР.

Рада народних комісарів УСРР була створена за зразком Ради народних комісарів РРФСР. РНК УСРР відповідальна як перед Всеукраїнським з'їздом рад, так і перед ВУЦВК. Проте механізму такої відповідальності ні в Конституції 1919 року, ні в інших нормативно-правових актах передбачено не було закріплено.

Система народних комісаріатів УСРР та уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні закріплювалася Конституцією УСРР 1919 року, постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року. Народні комісаріати УСРР та уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні, що наділялися правами народних комісаріатів УСРР, здійснювали функції радянського управління в різних сферах суспільного

життя. Компетенція, структура, кількісний та якісний їх склад затверджувалися положеннями про відповідні органи влади.

Аналіз архівних матеріалів дозволив охарактеризувати конституційно-правові засади створення та функціонування окремих народних комісаріатів УСРР та уповноважених народних комісаріатів РСФСРР в УСРР. Народні комісаріати УСРР як центральні органи державного управління створювалися за зразком органів державної влади РСФРР.

На початковому етапі формування та функціонування народних комісаріатів, діяльність яких регламентувалася спочатку Конституцією РСФРР 1918 року, а пізніше – Конституцією УСРР 1919 року, невирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між ними, свідчення чого було дублювання окремих повноважень різними народними комісаріатами; по-друге, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади.

Уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні наділялися правами народних комісаріатів УСРР та здійснювали управління відповідними галузями суспільного життя країни. Їх особливістю була підпорядкованість народним комісаріатам РСФСРР.

Проаналізовано конституційно-правові засади створення та функціонування Уповноваженого Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при РНК УСРР.

Конституція УСРР 1919 року в частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою та не вирішувала проблем, пов’язаних з формуванням місцевих рад. Таким чином, Конституцією УСРР 1919 року визначалися конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України.

Змінами до Конституції УСРР в 1925 році було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до

загальносоюзної Конституції 1924 року. Проте законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, його Президією та Радою народних комісарів УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону УСРР зазначалося, що крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії і Ради народних комісарів УСРР, не мають права видавати законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР.

РОЗДІЛ 3
СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ТРАНСФОРМАЦІЯ В 1920–1930-Х РОКАХ

3.1. Конституційно-правовий статус органів державної влади та управління в 1920–1930-х роках

Утворення Радянського Союзу та прийняття Конституції СРСР 1924 року вплинули на формування та діяльність органів де

ржавної влади радянської України. Відтак питання реформування системи та повноважень органів державної влади та управління було розглянуто на VIII Всеукраїнському з'їзді рад, що відбувся 17–20 січня 1924 року. Постановою на доповідь про Конституцію, з'їзд ратифікував затверджений I Всесоюзним з'їздом рад Договір про утворення СРСР та прийняту II сесією ЦВК Радянського Союзу Конституцію СРСР, а також доручив ВУЦВК переглянути Конституцію УСРР у відповідності з Конституцією СРСР та подати її на затвердження IX Всеукраїнського з'їзду рад [18, с. 259].

Як зазначалося вище, постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року юридично закріплювала входження УСРР до складу Радянського Союзу, утворення Молдавської АСРР у складі УСРР, а також перехід республіки на триступеневу систему управління. Крім того, IX Всеукраїнський з'їзд рад у вищеназваній постанові доручив ВУЦВК підготувати до чергового Всеукраїнського з'їзду рад перероблений текст Конституції УСРР, а також затвердив такі невідкладні

зміни у діючій Конституції УСРР. Так, відповідно до ст. 4 зазначеного нормативно-правового акту « … Українська Соціялістична Радянська Республіка заявляє про свою цілковиту солідарність зі всіма існуючими Радянськими Республіками та утворює з ними на основі цілковитої доброхітности та рівноправности Союз Радянських Соціялістичних Республік, … », а також « … вволюючи непохитно виявлену волю Молдавського народу до оформлення свого державного буття в складі УСРР, об'єднується з ним на засадах утворення в складі УСРР Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, шо управляється на підставі осібної Конституції, що її остаточно затверджує, після ухвали її Всемолдавським З'їздом Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських Депутатів, Всеукраїнський З'їзд Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських Депутатів» [358, с. 517–526].

Зазнала змін, порівняно з редакцією Конституції УСРР 1919 року, і стаття 6. Зокрема, у редакції Основного закону 1925 року відповідно до розділу другого Конституції СРСР «Про суверенні права союзних республік і про союзне громадянство» зазначеною статтею закріплювалося, що «Українська Соціалістична Радянська Республіка входить до складу Союзу СРР, як незаложна договірна Республіка. Суверенітет її обмежено лише в межах, зазначених в Конституції СРСР, і лише в справах, що їх віднесено до компетенції Союзу РСР» [358, с. 517–526]. В інших випадках законодавством закріплювалося право УСРР здійснювати владу самостійно. Крім того, де-юре як гарантія добровільності входження УСРР до складу СРСР у ст. 6 Конституції УСРР у редакції 1925 р., відповідно до ст. 4 Конституції СРСР, закріплювалося право вільного виходу УСРР із Союзу Радянських Соціалістичних Республік [18, с. 300].

Крім того, статтею 6 Конституції УСРР в редакції 1925 року проголошувалося, що до відання УСРР в особі її найвищих органів належали:

1) Усі питання, що стосувалися необ'єднаного в СРСР управління і розв'язувалися союзними республіками самостійно, а саме: а) право прийняття і зміни Конституції УСРР та затвердження Конституції Молдавської АСРР; б) право розгляду питань про зміну зовнішніх кордонів УСРР і розв'язання питань про зміну кордонів УСРР з іншими радянським республіками; в) право вирішення питань про кордони Молдавської АСРР та її спорів з іншими частинами УСРР; г) керівництво всією внутрішньою політикою УСРР; д) адміністративно-територіальний поділ республіки; е) організація центральних та місцевих влади УСРР і загальне керівництво їх роботою; є) цивільне і кримінальне (матеріальне і процесуальне) законодавство на засадах, встановлених Радянським Союзом; ж) законодавство про землеустрій і землекористування, про користування надрами, лісами, водами на території УСРР відповідно до засад, встановлених СРСР, керівництво сільським та лісовим господарством УСРР; з) законодавство про народну освіту в республіці на засадах, встановлених СРСР; и) законодавство в галузі охорони народного здоров'я і соціального забезпечення; і) законодавство про українське громадянство і натуралізацію відповідно до основ законодавства СРСР про союзне громадянство; ї) право загальної і часткової амністії на території УСРР; й) скасування постанов з'їздів Рад Молдавської РСР, окружних та інших місцевих з'їздів рад; к) обрання представників УСРР до Ради Національностей ЦВК СРСР.

2) Всі питання, що стосувалися об'єднаного в СРСР управління відповідно до законодавства СРСР, а саме: а) встановлення плану народного господарства УСРР згідно з основами і загальним планом народного господарства СРСР; б) затвердження бюджету УСРР, який був складовою частиною єдиного державного бюджету СРСР; в) встановлення відповідно до Конституції СРСР і його законодавства державних і місцевих податків, зборів і неподаткових прибутків; г) укладення у визначеному Конституцією СРСР порядку зовнішніх і внутрішніх позик

УСРР; д) розгляд і участь в укладенні в установленому Конституцією і законодавством СРСР порядку концесійних договорів; е) відання грошовою системою, організація й керівництво фінансовим господарством УСРР; є) організація й керівництво промисловістю УСРР; ж) організація й регулювання внутрішньої торгівлі республіки; з) регулювання праці; и) верховний контроль за державними прибутками і видатками УСРР, організація й керівництво робітничо-селянським контролем та інспекційним наглядом за діяльністю всіх органів влади республіки; і) законодавство в усіх цих питаннях відповідно до Конституції і законодавства СРСР.

3) Розгляд та участь у розв'язанні в установленому Конституцією і законодавством СРСР порядку питань, що належать до безпосереднього відання СРСР в особі його найвищих органів, а саме: а) про участь УСРР у представництві СРСР в міжнародних відносинах; б) участь у розгляді Радянським Союзом питань про укладення політичних та інших договорів із зарубіжними державами, у ратифікації цих договорів та ін.; в) розгляд питань зовнішньої торгівлі УСРР, а також участь у зовнішній торгівлі СРСР в установлених законодавством СРСР межах і порядку; г) участь у розгляді питань про укладення договорів та прийняття до складу СРСР нових Радянських республік; д) участь в установлених законодавством СРСР межах в організації Збройних Сил, а також у керівництві справою транспорту та зв'язку [358, с. 517–526].

Так, відповідно до статті 7 Конституції УСРР в редакції 1925 року найвищим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (у редакції російською мовою «верховним органом влади УСРР»), а в період між Всеукраїнськими з'їздами рад – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. У період між сесіями ВУЦВК, вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УСРР була Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, що її обирає ВУЦВК [358, с. 517–

526]. Відтак, як вказується в науковій літературі, в переліку верховних органів державної влади не передбачалася Рада народних комісарів УСРР [18, с. 300], а відповідно до статті 13 Конституції УСРР в редакції 1925 року РНК УСРР проголошувався розпорядчим і виконавчим органом ВУЦВК і в межах наданих йому ВУЦВК повноважень видавав декрети і постанови, обов'язкові для виконання на всій території УСРР та відповідав перед Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом і Всеукраїнським з'їздом рад.

Крім того, статтею 7 Конституції УСРР в редакції 1925 року закріплювалися повноваження Всеукраїнського з'їзду рад. Зокрема, до виключно його відання належало: затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР і Конституції АМСРР, затвердження та зміна кордонів УСРР в порядкові, встановленому в п. «б» арт. 1 і арт. 6 Конституції СРСР, розв'язання питань про вихід УСРР із Союзу РСР, обрання членів Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та обрання представників УСРР до Ради Національностей ЦВК СРСР. Також статтею 10 нової редакції встановлювалася періодичність всеукраїнських з'їздів рад (чергові – один раз на рік, надзвичайні – за особливими постановами ВУЦВК).

У період з 1925 року (внесення змін до Конституції УСРР 1919 року) по 1929 року (прийняття нової Конституції УСРР) відбувся X (06–13 квітня 1927 року) та XI (07–15 травня 1929 року) Всеукраїнські з'їзди рад. Особливості діяльності, повноваження, кількісний та якісний склад зазначених Всеукраїнських з'їздів рад досліджували Б. М. Бабій, В. Д. Гончаренко, І. Б. Усенко, Д. Т. Яковенко та інші вчені.

Закріплюючи принцип централізму управління та формування командно-адміністративної системи органів державної влади та управління, стаття 8 Конституції УСРР в редакції 1925 року встановлювала, що взаємовідносини між найвищими органами влади УСРР і СРСР, а також взаємовідносини між центральними органами УСРР

і центральними органами СРСР мали визначатися Конституцією СРСР. Приміткою до зазначеної статті передбачався Постійний Представник УСРР при Уряді СРСР. У межах повноважень, визначених Конституцією СРСР 1924 року, на території радянської України обов'язкову силу мали постанови верховних органів влади СРСР. За винятком вищезазначеного, змінами до ст. 9 Основного Закону зазначалося, що жодні органи, крім Всеукраїнського з'їзду, ВУЦВК, його Президії та РНК УСРР, не мали права видавати «законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значіння на території УСРР» [358, с. 517–526]. Отже, в Конституції УСРР в редакції 1925 року на конституційному рівні було закріплено розмежування законодавчих актів та інших нормативно-правових актів (декретів, постанов та ін.).

Конституцією УСРР в редакції 1925 року також було реформовано і повноваження найвищих органів державної влади та управління радянської України. Зокрема, статтею 11 передбачалося, що «Всеукраїнський З'їзд Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських Депутатів і ВУЦВК дають загальний напрям діяльності Робітничо-Селянського Уряду і всіх органів Радянської влади в УСРР, відповідно до Конституції УСРР і Союзу РСР» [358, с. 517–526].

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, як і відповідно до Конституції УСРР 1919 року та «Положення про ВУЦВК» 1924 року, був найвищим органом влади УСРР в період між з'їздами рад. До відання ВУЦВК належало, зокрема: затвердження бюджету УСРР, видавання законів, обрання та відклик голови Ради народних комісарів УСРР, його Заступників і народних комісарів та утворення Ради народних комісарів УСРР.

Серед питань, що розглядалися на сесіях ВУЦВК, були і питання, щодо діяльності органів державної влади і управління радянської України. Зокрема, на III сесії дев'ятого скликання ВУЦВК заслухав звіт Маріупольського окрвиконкому, на IV сесії – Артемівського

окрвиконкому. У вересні 1928 року перед Президією ВУЦВК звітувала про свою діяльність Ново-Григорівська сільська рада Гуляй-Полівського району Запорізької округи [18, с. 341; 372, с. 83–84]. Як зазначається в науковій літературі та підтверджується архівними матеріалами, на сесіях ВУЦВК та засіданнях його Президії часто розглядалися проблеми функціонування місцевих органів радянської влади, зокрема, заслуховувалися звіти про діяльність окремих місцевих органів влади (навіть, окремих сільрад), перед яким членами ВУЦВК, представниками КП (б) У та уряду здійснювалася перевірка діяльності зазначеного органу місцевої влади.

Крім цього, на сесіях ВУЦВК працювали спеціальні комісії, які обговорювали питання, що стосувалися діяльності місцевих рад. При ВУЦВК також існувала постійна організаційна нарада, яка складалася з представників центральних установ, що заслуховувала звіти місцевих органів влади і вивчала матеріали інструкторських обстежень роботи цих органів. ВУЦВК періодично проводив наради щодо діяльності радянських органів державної влади та управління, зокрема, Всеукраїнська організаційна нарада секретарів і завідуючих оргінструкторськими відділами виконкомів, нарада голів окружних виконкомів, нарада працівників міських рад та ін. [18, с. 341].

У зв’язку з цим ВУЦВК було видано ряд нормативно-правових актів, що регламентували діяльність місцевих органів влади.

ВУЦВК проголошувався відповідальним перед Всеукраїнським з’їздом рад, який його обирав «в кількості членів і кандидатів до них, встановлюваній З’їздом на реченець до наступного З’їзду» [358, с. 517–526].

Конституція УСРР в редакції 1925 року закріпила статус Ради народних комісарів УСРР як розпорядчого та виконавчого органу влади у складі Голови Ради народних комісарів та заступників голови в кількості, встановлюваній Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом;

Голови Найвищої Ради народного господарства, Народного комісара земельних справ, Народного комісара фінансів, Народного комісара внутрішньої торгівлі, Народного комісара праці, Народного комісара внутрішніх справ, Народного комісара юстиції і Генерального прокурора республіки, Народного комісара Робітничо-Селянської Інспекції, Народного комісара освіти,Народного комісара охорони здоров'я, Народного комісара соціального забезпечення. Уповноважені народних комісаріатів СРСР при Уряді УСРР входили до складу Ради народних комісарів УСРР з правом ухвального або дорадчого голосу відповідно до рішення Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. Так само, до складу Ради народних комісарів УСРР, на підставі постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, могли входити й інші особи.

Редакцією Конституції УСРР 1925 року були внесені зміни і в статтю 15. Зокрема, безпосереднє керівництво окремими галузями управління УСРР здійснювали народні комісаріати УСРР на чолі з народним комісаром, що обиралися та відкликалися Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом. Безпосереднє керівництво державною статистикою УСРР покладалося на Центральне Статистичне Управління УСРР. Керівництво боротьбою проти політичної та економічної контрреволюції покладалося на Державне політичне управління УСРР на чолі з Уповноваженим ОДПУ СРСР.

Обсяг компетенції й організація народних комісаріатів та центральних установ УСРР регламентувалися спеціальними положеннями про них, затвердженими Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом.

Керівництво військовими й морськими справами, закордонними справами, зовнішньою торгівлею, шляхами сполучення та народного зв'язку на території УСРР здійснювалося через Уповноважених народних комісаріатів СРСР при Уряді УСРР.

Вища рада народного господарства і народні комісаріати внутрішньої торгівлі, фінансів, праці і Робітничо-Селянської інспекції УСРР підпорядковані Всеукраїнському центральному виконавчому комітету й Раді народних комісарів УСРР та «рівночасно в своїй діяльності здійснюють директиви відповідних об'єднаних народних комісаріатів Союзу РСР» [358, с. 517–526].

Отже, Конституція УСРР в редакції 1925 року, враховуючи норми Конституції СРСР 1924 року, положення про ВУЦВК, РНК УСРР та Загальне положення про народні комісаріати УСРР, визначала компетенцію цих органів, їх взаємовідносини, підзвітність і відповідальність, склад Ради народних комісарів УСРР, а також правове становище уповноважених наркоматів СРСР при уряді УСРР.

Стаття 17 Конституції УСРР в редакції 1925 року встановила, що Молдавська АРСР має при уряді УСРР свого постійного представника з правом дорадчого голосу в усіх центральних органах влади та управління УСРР.

Статтею 18 встановлювалася система місцевих органів влади УСРР відповідно до триступеневої системи управління. Це, зокрема, «а) Ради Робітничих, Селянських і Червоноармійських Депутатів (міські й сільські); б) З'їзди Рад (округові й районові), і обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми)» [358, с. 517–526].

Таким чином, змінами до Конституції УСРР було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року. Проте, законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК, його Президією та РНК УСРР.

3.2. Формування органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки в складі УСРР

Важливе значення для аналізу конституційно-правових засад створення та функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках було утворення у її складі Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (*далі* – Молдавська АСРР або МАСРР). Відповідно до Конституції СРСР 1924 року та Конституції УСРР 1919 року третьою сесією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету VIII скликання 12 жовтня 1924 року було ухвалено постанову про утворення в складі УСРР Молдавської АСРР, до складу якої увійшла частини Балтського округу Подільської губернії та Одеського Одеської губернії, а також ряд населених пунктів Тульчинського округу Подільської губернії [197, с. 163–164]. Постановами ЦК КП(б)У від 19 вересня і ЦК РКП(б) від26 вересня 1924 року де-юре до складу МАСРР буловключено «територію Бессарабії, тимчасово окуповану румунськими військами» [300, с. 16].

Варто зазначити, що прийняттю цієї постанови передувало неодноразові обговорення зазначеного питання на засіданнях ЦК КП(б)У. Так, 07 березня 1924 року політбюро ЦК КП(б)У своєю постановою ухвалило «політично доцільним виділення в складі УСРР Молдавської автономної області», але водночас звернулося до ЦК РКП(б) з проханням не виносити остаточного рішення про утворення автономії до повторного розгляду цього питання на політбюро ЦК КП(б)У [300, с. 15].

Згідно з постановою ВУЦВК «Про утворення Ревкому Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки» від 29 жовтня 1924 року № 288 до створення органів влади на території Молдавської АСРР та скликання І Всемолдавського з’їзду рад передбачалося утворення Революційного комітету Молдавії як тимчасового надзвичайного найвищого органу

державної влади автономної республіки з наділенням його всією повнотою влади, в межах території зазначеної постановою 3-ої сесії VIII скликання ВУЦВК [366, с. 895–896].

Задля розподілу майна на території Молдавської АСРР створювалися паритетні комісії у складі: а) двох представників Одеського ГВК'у й двох від Революційного комітету МАСРР, на яких покладалися обов'язки вирішувати справи щодо Одеського ГВК і МАСРР; б) двох представників Подільського ГВК'у, на яких покладалися обов'язки вирішувати справи щодо Подільського ГВК і МАСРР. Крім того, паритетні комісії зобов'язані були вирішувати справи щодо передачі органів управління. Постановою ВУЦВК «Про утворення Ревкому Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки» від 29 жовтня 1924 року № 288 передбачалося, що така передача органів управління й майна на території Молдавської АСРР повинна була здійснитися до 01 грудня 1924 року в порядку, встановленому паритетними комісіями [366, с. 895–896].

В основу організації Молдавської АСРР було покладено принципи, вироблені ЦК КП(б)У: «МАСРР має повну систему центральних органів. МАСРР має державний і місцевий бюджет. Законодавча автономія є в питаннях: а) організації своїх необ'єднаних народних комісаріатів, місцевих виконкомів і їх відділів (за принципом організації в УСРР); б) встановлення їх штатів і мережі; в) питання мови; г) в організації народної освіти. Відступ від законодавства УСРР в інших випадках допускається з дозволу ВУЦВК. Адміністративна автономія є в питаннях: а) самостійного формування особового складу, крім об'єднаних народних комісаріатів і Народного комісаріату юстиції; б) циркуляри об'єднаних народних комісаріатів повинні проводитися через наркомати МАСРР» [203, с. 295].

19–23 квітня 1925 року в м. Балті відбувся І Всемолдавський з'їзд рад, який заслухав доповідь про діяльність уряду УСРР, звітну доповідь Ревкому МАСРР, затвердив бюджет автономної республіки. Крім того,

з’їзд затвердив Конституцію Молдавської АСРР та обрав Центральний виконавчий комітет МАСРР. Відповідно до Конституції СРСР І Всемолдавський з’їзд рад обрав своїх делегатів до складу Ради Національностей ЦВК СРСР, а також на Всесоюзний та Всеукраїнський з’їзди рад [203, с. 295].

10 травня 1925 року IX Всеукраїнський з’їзд рад затвердив, ухвалену 23 квітня 1925 року І Всемолдавським з’їздом рад, Конституцію Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки. Відповідно до ст. 1 зазначеного нормативно-правового акту «Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка, увіходячи в склад Української Соціялістичної Радянської Республіки, здійснює на своїй території державну владу трудящих Молдавії на підставах, цею Конституцією визначених» [184, с. 577–590].

Конституція АМСРР 1925 року закріпила радянську систему рад. Так, статтею 2 передбачалося, що влада на території автономної республіки здійснюється через Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, їхні з’їзди й органи, що їх вони утворюють. АМСРР надавалося право брати участь в утворенні верховних органів УСРР, через своїх делегатів на Всеукраїнських з’їздах рад, а також в Раді національностей Центрального виконавчого комітету СРСР – через своїх представників [133, с. 52–56].

На територію АМСРР поширювалася дія нормативно-правових актів органів державної влади та управління СРСР та УСРР, за винятком випадків: а) якщо в самих нормативно-правових актах була вказівка, що їх дія не поширюється на територію Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, б) щодо законодавства Української Соціалістичної Радянської Республіки, якщо верховні органи Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки в межах прав, наданих Конституцією АМСРР, видадуть свої самостійні закони [184, с. 577–590].

Функції верховних органів влади АМСРР виконували Молдавський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та Молдавський центральний виконавчий комітет рад і його Президія.

Відповідно до ст. 12 Конституції АМСРР 1925 року Молдавський з'їзд рад проголошувався найвищою владою Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки. Видані ним постанови, мав право скасовувати тільки Всеукраїнський центральний виконавчий комітет або Всеукраїнський з'їзд рад.

Конституцією АМСРР передбачалося, що в період між Молдавськими з'їздами рад, Молдавський центральний виконавчий комітет (*дал*і – Молдавський ЦВК) був вищою владою в республіці і розглядав належні до його компетенції справи на сесійних засіданнях або в складі своєї Президії. Стаття 22 зазначеного Основного закону закріплювала процедуру обрання Президії ЦВК АМСРР, зокрема, її обирав зі свого складу Молдавський ЦВК в кількості, встановленій Молдавським з'їздом рад. У періоді між сесіями Молдавського Центрального виконавчого комітету його Президія була вищим органом влади АМСРР і діяла від імени Молдавського центрального виконавчого комітету.

Конституція АМСРР регламентувала порядок створення, склад та повноваження Ради народних комісарів АМСРР.

За верховними органами Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки її Конституцією закріплювалося право видавати самостійні законодавчі акти в таких справах: а) щодо організації необ'єднаних народних комісаріатів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, а також місцевих виконавчих комітетів та їхніх відділів, відповідно до загальних принципів організації тих самих органів в Українській Соціалістичній Радянській Республіці; б) щодо встановлення штатів й мережі місцевих установ необ'єднаних народних комісаріатів як на державному, так і на місцевому бюджетові фінансування; в) щодо справи про мову, відповідно до Конституції

АМСРР; г) у справах народної освіти, відповідно до основних положень КодексуЗаконів про Народну освіту УСРР. У решті випадків відступати від законодавства УСРР, крім зазначених вище, можна було тільки з дозволу ВУЦВК [184, с. 577–590].

Крім того, верховним органам Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки дозволялося видавати додаткові до законодавства УСРР декрети й постанови в усіх галузях управління необ'єднаних народних комісаріатів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки, зокрема, внутрішніх справ, охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, юстиції та земельних справ.

02 лютого 1927 року ВУЦВК затвердив «Положення про Молдавський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» та «Положення про Раду Народних Комісарів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки», що схвалені II Всемолдавським з'їздом рад (09–14 травня 1926 року), що регламентували повноваження та організаційну структуру Молдавського центрального виконавчого комітету та РНК АМСРР.

Таким чином, Конституція АМСРР 1925 року закріпила систему, повноваження та структуру органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки.

Як зазначалося вище, Рада народних комісарів УСРР як розпорядчий та виконавчий орган радянської влади в зазначений період відповідно до Конституції УСРР в редакції 1925 року велику увагу приділяла діяльності Вищої ради народного господарства УСРР, на яку було покладено керівництво всіма галузями республіканської і місцевої промисловості.

Варто зазначити, що для управління галузями народного господарства в радянській Україні Тимчасовим робітничо-селянським урядом 29 січня 1919 року було утворено Раду народного господарства УСРР, яку в серпні 1919 року було ліквідовано, а в кінці 1919 року –

відновлено під назвою «Українське промислове бюро», яке постановою ВУЦВК від 01 грудня 1920 року реорганізовано в Українську Раду народного господарства [149, с. 524]. Постановою ВУЦВК «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року закріплювався склад РНК УСРР та система народних комісаріатів, зокрема, серед переліку наркоматів вказувалася і Рада народного господарства УСРР [495, арк. 5]. Крім того, зазначеною постановою у випадках відсутності народного комісара право вирішального голосу надавалося його заступникам. Постановою ЦВК «Про затвердження особистого складу Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року затверджувався персональний склад РНК УСРР [495, арк. 6; 461, арк. 1 зв.–2].

Постановою ВУЦВК від 20 вересня 1923 року Українську Раду народного господарства перейменовано в Вищу раду народного господарства УСРР (*далі* – ВРНУ УСРР), що одночасно була народним комісаріатом УСРР і органом Вищої ради народного господарства СРСР.

Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремим галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров’я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління [454, с. 260].

Рада народних комісарів УСРР приділяла багато уваги діяльності Вищій раді народного господарства УСРР, на яку було покладено керівництво всіма галузями республіканської і місцевої промисловості.

Відповідно до постанови ЦВК СРСР «Про Загальне положення про народні комісаріати Союзу РСР» від 12 листопада 1923 року та постанови ВУЦВК «Про Загальне положення про народні комісаріати УСРР» від 12 жовтня 1924 року ВУЦВК 03 квітня 1929 року ухвалив перше положення про Вищу раду народного господарства УСРР [175, с. 427–439].

Відповідно до ст. 1 постанови ВУЦВК «Устава про Вищу Раду Народного Господарства УСРР» від 03 квітня 1929 року № 84 ВРНГ УСРР «відає у межах наданих їй повноважень плануванням, регулюванням, наглядом та загальним керівництвом всіма видами промисловості УСРР, допомогою її розвитку і провадженням відповідних заходів, керівництвом всіма місцевими органами, що відають промисловістю, безпосереднім керівництвом підурядними Вищій Раді Народнього Господарства УСРР установами і підприємствами та організацією нових державних підприємств (трестів, синдикатів, промислових акційних товариств, торгів)» [175, с. 427].

Згідно із вищезазначеним положенням про ВРНГ очолював її голова, при якому була президія у складі двох заступників голови і членів президії, число яких визначалось Радою народних комісарів УСРР. Права та обов’язки голови ВРНГ УСРР, його заступників та членів президії, а також порядок їх призначення та звільнення з посади регламентувалися Загальним положення про народні комісаріати УСРР, затвердженим постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року.

Для розгляду найважливіших питань скликався пленум ВРНГ УСРР, до складу якого входили голова ВРНГ УСРР, його заступники, члени президії і окремі відповідальні працівники ВРНГ, представники трестів, місцевих органів ВРНГ та інших установ за списком, який затверджувався Раднаркомом УСРР. ВРНГ УСРР складалася з 15 відділів, які охоплювали всі основні галузі промисловості, технічно-будівельного комітету, Головної палати мір і ваги, комітетів з деяких галузей промисловості і комісій з окремих питань, положення про які затверджувались ВРНГ.

Крім того, Вища рада народного господарства УСРР була наділена широкими повноваженнями в галузі адміністративно-фінансового, планово-економічного і науково-технічного управління. До її компетенції входили питання загальної організації і управління промисловістю, розроблення заходів до розвитку місцевої, кооперативної і кустарної промисловості, регулювання фінансово-торговельної діяльності республіканської промисловості. До відання ВРНГ УСРР належало також складання річних і перспективних планів з окремих галузей промисловості, облік виконання планів тощо [203, с. 343–344].

У 1932 році, у зв'язку з посиленням галузевого принципу побудови управління народним господарством, ВРНГ УСРР припинила свою діяльність.

Наступним етапом формування органів державної влади та управління УСРР було прийняття 15 травня 1929 року XI Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів Конституції УСРР, що було обумовлено утворенням Радянського Союзу та прийняттям Конституції СРСР 1924 року. Конституцію УСРР 1929 року було опубліковано в Збірнику законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України (08 липня 1929 рік. № 14. Відділ перший. Ст. 100) [174].

Відповідно до Конституції УСРР 1929 року відбулося реформування системи органів державної влади та управління Української Соціалістичної Радянської Республіки. Верховним органом влади УСРР, так само як і згідно з Конституцією 1919р., проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, до повноважень якого належало заслуховувати та затверджувати звіти про діяльність робітничо-селянського уряду та визначав загальний напрямок роботи уряду у сфері політики й народного господарства [174].

До виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад належало: затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР; остаточне

затвердження Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки та змін до неї; зміна кордонів УСРР; встановлення кордонів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки; вибори Всеукраїнського центрального виконавчого комітету; вибори представників УСРР до Ради національностей СРСР.

Верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, який був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. До відання ВУЦВК належало: загальне керівництво всіма галузями державного, господарського й культурного будівництва; затвердження бюджету УСРР; затвердження плану розвитку народного господарства; встановлення державних і місцевих податків; затвердження законодавчих актів Президії ВУЦВК, ухвалених у період між сесіями; затвердження проектів кодексів, а також всіх законодавчих актів, що визначають засади політичного, економічного та культурного життя; розв'язання питань про регулювання кордонів Автономної Молдавської соціалістичної радянської республіки, подаючи свої постанови на подальше затвердження Всеукраїнського з'їзду рад; розгляд питань про часткові зміни до Конституції УСРР, подаючи їх на затвердження Всеукраїнського з'їзду рад; розгляд питань про часткові зміни до Конституції Автономної Молдавської соціалістичної радянської республіки з подальшим поданням на остаточне затвердження Всеукраїнського з'їзду рад та інші питання, визначені Конституцією УСРР 1929 р.

У періоди між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, яка видавала декрети, постанови й розпорядження та мала право законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР. Також Президія ВУЦВК мала право припиняти дію постанов Ради народних комісарів і окремих народних комісаріатів УСРР, а також

Всемолдавського центрального виконавчого комітету й округових виконавчих комітетів.

Конституція УСРР 1929 року регламентувала структуру та повноваження РНК УСРР та окремих народних комісаріатів. Змінився правовий статус Ради народних комісарів УСРР. РНК УСРР, яка відповідно до статті 7 Конституції 1919 року належала до центральних органів влади, згідно з статтею 38 Конституції 1929 року визнавалась як «розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», який здійснював загальне управління УСРР [174]. На думку радянського дослідника Б. М. Габрічідзе, таким чином, у ще більшій мірі, ніж раніше, в Конституції підкреслювався органічний зв'язок між вищими представницьким органом і урядом [57, с. 127]. Водночас статтею 38 Конституції УСРР 1929 року встановлювалося, що Рада народних комісарів «здійснює загальне управління Української соціалістичної радянської республіки» [174]. Отже, в Конституції УСРР 1929 року було вперше на відповідному рівні застосовано термін «державне управління».

Рада народних комісарів УСРР у межах, наданих їй Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом повноважень, мала право видавати законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території радянської України.

Уряд визнався відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та його Президією (ст. 40 Конституції 1929 року).

Конституція УСРР 1929 року регламентувала склад Ради народних комісаріатів радянської України. Зокрема, до складу РНК УСРР входили: голова РНК УСРР, 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 Всеукраїнського центрального виконавчого комітету.

Діяльність народних комісаріатів УСРР у зазначений період регламентувалася Конституцією СРСР 1924 року (щодо поділу на загальносоюзні та республіканські), Конституцією УСРР 1929 року, Загальним положення про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 року та Загальним положення про народні комісаріати УСРР від 12 жовтня 1924 року.

Згідно зі ст. 46 Конституції УСРР 1929 року, при народних комісаріатах утворювалася колегія у складі заступників наркома комісара та членів колегії, кількість яких визначалася постановою Ради народних комісарів УСРР. Водночас Конституцією УСРР 1929 року взагалі не визначався порядок вирішення суперечок між колегією й наркомом [195, с. 523]. Згідно з Конституцією РСФРР 1925 року колегія у випадку незгоди з рішенням народного комісара могла оскаржити його як у Раду народних комісарів РСФРР, так і в Президії Всеросійського центрального виконавчого комітету, тобто був повністю збережений порядок оскарження, передбачений Конституцією РСФРР 1918 року. Аналогічно регламентувалося це питання й у Загальному положенні про народні комісаріати РСФРР, прийнятому 17 серпня 1925 року [195, с. 537].

У 1926–1929 роках було прийнято ряд положень про народні комісаріати внутрішніх справ, землеробства, фінансів, торгівлі, соціального забезпечення, юстиції тощо, де чітко визначалися права, обов’язки й структура народних комісаріатів [201, с. 224]. Варто зазначити, що даний період характеризується пріоритетом загальносоюзних основ законодавства над республіканськими, що, у свою чергу, підтверджує курс держави до централізації влади, створення авторитарного державно-правового режиму. Водночас проголошені права й свободи, надані союзним республікам, носили декларативний характер [109, с. 224]. На початку 1930-х років відмічається поступовий перехід від авторитарного

до тоталітарного режиму, зміцнення командно-адміністративної системи. Як зазначає І.М. Ананов, у цей час поширеною стала практика видання колегіями наркоматів актів, які містили обов'язкові для виконання норми [11, с. 157]. Тому з метою посилення особистої відповідальності керівників різних ланок XVII з'їзд ВКП(б) у 1934 році прийняв рішення про ліквідацію колегій у всіх галузях господарської роботи, за винятком виборних органів [253, с. 772]. Відповідно до цього ЦВК і Рада Народних Комісарів СРСР 15 травня 1934 року прийняли постанову «Про організаційні заходи в галузі радянського і господарського будівництва», згідно з якою колегії у всіх народних комісаріатах ліквідовувалися [387]. Натомість при кожному наркоматі була формально організована рада у складі від 40 до 70 осіб з наявністю в ній (не менше половини) представників місцевих органів і підприємств, які повинні були збиратися один раз на два місяці [208].

Негативні наслідки ліквідації колегій народних комісаріатів відмічали радянські вчені І. М. Ананов, І. Л. Давітнідзе, Ю. М. Козлов. На їхню думку, ліквідація колегій народних комісаріатів практично позбавила народного комісара можливості систематично обговорювати питання керівництва галуззю з визначеним колом компетентних осіб, тому що ради при народних комісаріатах, створені замість колегій, фактично не працювали. Це було пов'язано з рядом причин. По-перше, скликання рад викликало великі труднощі, оскільки в ради входили представники місцевих органів влади, які не завжди могли бути присутніми на засіданні ради. По-друге, якщо представники з місць і були присутні на засіданні ради, то разом з тим вони залишали свої безпосередні справи на місцях. Радянський учений Ю. М. Козлов зазначав, що ліквідація колегій у деяких випадках була використана для бюрократичних викривлень сутності єдиноначальності та поступово викликала прагнення одноособових керівників протиставити себе колективу робітників, позбавитися суспільного контролю. Таким чином, ради при народних комісаріатах

практично не функціонували, що і стало однією з причин відновлення діяльності колегій у 1938 році [222, с. 21].

Становлення тоталітарного режиму в 1930-х роках призводить до розширення масштабів діяльності народних комісаріатів, підвищує вимоги до їх діяльності. Згідно з Постановою Ради Народних Комісарів СРСР і ЦК ВКП(б) «Про утворення колегій при народних комісаріатах СРСР» від 13 березня 1938 року в усіх народних комісаріатах створювалися колегії [113, с. 531–532].

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, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР відповідно до Конституції УСРР 1929 року було, те, що, не був чітко затверджений принцип розподілу влади [125, с. 18–23].

1930-ті роки характеризувалися посилення тоталітарного режиму, процесів централізації влади та обмеження прав союзних республік. 30 січня 1937 року у м. Києві на засіданні Надзвичайного XIV з'їзду рад (25–30 грудня) затверджено нову Конституцію радянської України. Назва республіки змінилася на Українську Радянську Соціалістичну Республіку [199, с. 364]. Як слушно зазначається в науковій літературі, в основу Конституції УРСР 1937 року покладено Основний Закон СРСР («Сталінська Конституція») від 05 грудня 1936 року [337, с. 44].

Конституція УРСР 1937 року закріплювала суспільний лад, державний устрій, визначала систему вищих органів державної влади УРСР та Молдавської АРСР, яка входила до складу Української РСР, систему місцевих органів державної влади, бюджет УРСР, організацію суду і прокуратури, основні права і обов'язки громадян, виборчу систему, герб, прапор, столицю, порядок внесення змін до Конституції УРСР [66, с. 78]. У сучасній юридичній літературі неодноразово зазначалося про

декларативно-пропагандистський, політичний характер Конституції СРСР 1936 року та союзних конституцій, в тому числі і Конституції УРСР 1937 року [261, с. 61–62]. Водночас, варто погодитися з академіком В. Д. Гончаренком, що крім дійсно декларативних положень у Конституції УРСР 1937 року містилися норми, якими регулювалися реально існуючі соціально-економічні, державно-правові явища [66, с. 81].

Порівняно з Конституцією УСРР 1929 року, Конституція УРСР 1937 року містила ряд положень, що стосувалися реформування системи органів державної влади та управління. Якщо аналізувати правовий статус Раду Народних Комісарів УРСР, її повноваження та структуру з точки зору положень, проголошених Конституцією УРСР 1937 року, то слід зауважити, що згідно зі статтею 38 зазначеного нормативно-правового акту, Верховна Рада УРСР утворювала Раду Народних Комісарів УРСР. Уряд УРСР, тобто РНК УРСР, проголошувалася найвищим виконавчим та розпорядчим органом державної влади УРСР. У зв'язку з цим, варто погодитися з вченим Д.В. Журавльовим, який стверджує, що у Конституції УРСР 1937 року розмежовувались державна влада і державне управління. Відтак і розділ, який регламентував статус Ради Народних Комісарів УРСР, мав назву «Органи державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки» [158, с. 21]. Крім того, як зазначає В. С. Гошовський, що аналіз норм прав, закріплених в Конституції УРСР 1937 року, Конституції СРСР 1977 року та Конституції УРСР 1978 року, дозволяє відзначити, що формально було законодавчо закріплено розподіл влади на три гілки (законодавча, виконавча і судова), але в умовах тоталітарної держави та панування Комуністичної партії, ця схема узурпувала ідею «розподілу влад» у класичному її вигляді [87, с. 34].

Конституція УРСР 1937 року закріплювала організаційну структуру РНК УРСР. Так, до складу РНК УРСР входили: голова Ради Народних Комісарів УРСР; заступники голови Ради Народних Комісарів УРСР; голова Державної планової комісії УРСР; Народні Комісари УРСР

(харчової промисловості; легкої промисловості; лісової промисловості; земельних справ; зернових і тваринницьких радгоспів; фінансів; внутрішньої торгівлі; внутрішніх справ; юстиції; охорони здоров'я; освіти; місцевої промисловості; комунального господарства; соціального забезпечення); Уповноважений Комітету заготівель СРСР; начальник Управління в справах мистецтв; Уповноважені загальносоюзних Народних Комісаріатів [454, с. 370].

Згідно зі ст. 40 Конституції УРСР 1937 року Рада Народних Комісарів УРСР була відповідальна перед Верховною Радою УРСР і їй підзвітна, а в період між сесіями Верховної Ради УРСР – перед Президією Верховної Ради УРСР, якій підзвітна. Уряд УРСР або Народний Комісар УРСР, до якого звернуто запит депутата Верховної Ради УРСР, зобов'язані не більше як у триденний строк дати усну або писану відповідь у Верховній Раді УРСР. Отже, Конституція УРСР 1937 року де-юре проголошувала РНК УРСР як колегіальний орган державного управління, але де-факто всі рішення приймалися на основі рішень Політбюро ВКП(б), Раднаркому СРСР та інших союзних органів влади й управління [257, с. 243].

Відповідно до ст. 43 Конституції УРСР 1937 року РНК УРСР: «а) об'єднує і спрямовує роботу Народних Комісаріатів УРСР та інших підвідомчих їй господарських і культурних установ; об'єднує і перевіряє роботу Уповноважених загальносоюзних Народних Комісаріатів; б) вживає заходів по здійсненню народногосподарського плану; в) вживає заходів по здійсненню державного і місцевого бюджету УРСР; г) вживає заходів по забезпеченню громадського ладу, обороні інтересів держави і охороні прав громадян; д) спрямовує і перевіряє роботу Ради Народних Комісарів Молдавської АРСР, керує і перевіряє роботу виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих; е) утворює, в разі необхідності, спеціальні комітети і Головні Управління при Раді Народних

Комісарів УРСР у справах господарського і культурного будівництва» [454, с. 369].

Серед переліку завдань, віднесених до компетенції РНК УРСР, важливе місце займало керівництво діяльністю народних комісаріатів. Народні комісаріати, в свою чергу здійснювали керівництво різними галузями державного управління, та поділялися на союзно-республіканські та республіканські. Згідно з ст. 48 Конституції УРСР 1937 року до союзно-республіканських народних комісаріатів УРСР належали народні комісаріати харчової промисловості; легкої промисловості; лісової промисловості; земельних справ; зернових і тваринницьких радгоспів; фінансів; внутрішньої торгівлі; внутрішніх справ; юстиції та охорони здоров'я. Перелік республіканських народних комісаріатів був закріплений ст. 49 Конституції УРСР 1937 року, зокрема, до них належали народні комісаріати освіти; місцевої промисловості; комунального господарства та соціального забезпечення [454, с. 370].

Причому, слід відзначити, що союзно-республіканські народні комісаріати УРСР були підзвітними як Раді народних комісарів УРСР, так і відповідному союзно-республіканському Народному Комісаріатові СРСР. У свою чергу республіканські народні комісаріати УРСР підпорядковувалися безпосередньо Раді Народних Комісарів УРСР. Як слушно зазначають українські вчені О. В. Кузьминець та В. С. Калиновський, центральні органи державного управління УРСР, незважаючи на те, що називалися республіканськими, були структурними підрозділами союзної держави [257, с. 239].

Важлива роль у діяльності РНК УРСР відводилася реалізації народногосподарського плану та заходів, спрямованих на виконання державного і місцевого бюджету УРСР.

На відміну від Конституції УСРР 1929 року, в якій було закріплено право РНК УСРР видавати законодавчі акти й постанови (стаття 39 Конституції УСРР 1929 року), стаття 41 Конституції УРСР 1937 року

передбачала, що Рада народних комісарів УРСР мала право видавати постанови й розпорядження на основі і на виконання законів СРСР та УРСР, постанов та розпоряджень Ради народних комісарів СРСР. Тобто, можна зробити висновок, що РНК УРСР втратила свої законодавчі повноваження, а постанови та розпорядження мали підзаконний характер. Постанови і розпорядження Ради народних комісарів УРСР були обов'язкові до виконання на всій території УРСР. Також Конституцією УРСР 1937 року РНК УРСР було надано право здійснювати перевірку стану виконання виданих постанов та розпоряджень.

Рада народних комісарів УРСР мала право припиняти постанови і розпорядження Ради народних комісарів Молдавської АРСР, рішення і постанови обласних рад депутатів трудящих і скасовувати постанови та розпорядження виконавчих комітетів обласних рад депутатів трудящих. Крім того, Рада народних комісарів УРСР мала право скасовувати накази та інструкції народних комісарів УРСР. Отже, в умовах командно-адміністративної системи управління, ці норми Конституції УРСР 1937 року юридично закріпили жорстку централізацію влади, підзвітність нижчестоящих органів вищестоящим.

Таким чином, Конституція УРСР 1937 року закріпила назву уряду УРСР – Рада народних комісарів УРСР, та проголосила її найвищим виконавчим й розпорядчим органом державної влади. Конституція УРСР 1937 року регулювала повноваження та організаційну структуру РНК УРСР. Проте, всі нормативно-правові акти РНК УРСР приймалися на основі рішень ВКП(б), РНК СРСР та інших союзних органів влади й управління. Варто зазначити, що в цілому всіма органами державного управління керувала Комуністична партія, відбулося зрощення більшовицької партії з державою [123, с. 19–22].

3.3. Організаційна структура органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках

Посилення уваги до вивчення організаційно-інституційної моделі державного управління в Україні зумовлено, передусім, вирішенням питання її правового вдосконалення. У зв'язку з цим важливе значення має історичний досвід формування органів державної влади, їх діяльності. Аналізуючи правові засади формування та діяльність того чи іншого органу, важливе значення має дослідження його структури, яка, як правило, розробляється та затверджується безпосередньо в процесі його створення. Як вже зазначалося, вивченню правових засад створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років присвячені праці радянських вчених Б. М. Бабія, А. Т. Васильєва, М. Г. Кириченка, Ю. М. Козлова, В. М. Манохіна, Д. Т. Яковенка та сучасних вітчизняних науковців В. Д. Гончаренка, П. П. Захарченка, В. С. Калиновського, О. В. Кузьминця, Г. В. Лаврик, М. І. Мірошниченко, Н. Р. Нижник, В. В. Стрільця, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших. Особливості організаційної структури Всеукраїнського з'їзду рад охарактеризовані в працях відомого українського вченого В. Д. Гончаренка [63–82]. Водночас організаційна структура інших вищих органів державної влади Української Соціалістичної Радянської Республіки, зокрема Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Ради народних комісарів УСРР розглядалася побічно, відтак потребує окремого дослідження.

Аналіз наукових праць свідчить, що в юридичній науці відсутній загальноприйнятий термін для позначення робочого апарату, його управлінь, відділів тощо й тому поряд із терміном «організаційна структура» вживаються такі терміни, як «структура апарату», «інституційна структура». Насамперед варто зазначити, що сам термін «структура» (лат. *structure* – побудова, розміщення, від *struo* – будую,

зводжу). За тлумачним словником В. Даля термін «структура» означає будова, склад та устрій [440, с. 341]. У словнику іншомовних слів за редакцією члена-кореспондента Академії наук УРСР О. С. Мельничука характеризується як внутрішня будова чогось, певний взаємозв'язок складових частин цілого [391, с. 733]. У академічному тлумачному словнику української мови термін «структура» означає взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [393, с. 789]. Цей значеннєвий ряд можна продовжити, але навіть наведені визначення цього терміна дозволяють говорити про те, що під зазначеним поняттям розуміється внутрішня побудова чогось, зокрема й органу державної влади та управління.

Радянський дослідник В. М. Манохін зазначав, щоб компетенція органу реалізувалася найбільш ефективно, тобто з найменшою затратою сил, засобів та часу при найбільших результатах, його особистий склад повинен бути певним чином організований – розподілений по відділах, управліннях та іншим структурних підрозділах. Сукупність структурних підрозділів, кожен з яких має точно визначену компетенцію, і складає організаційну структуру (або структуру апарату) кожного органу державного управління. І далі вчений стверджував, що організаційна структура органів державного управління повинна бути такою, щоб вона як найкраще забезпечувала виконання покладених на нього завдань і функцій [298, с. 49–50]. Вчений Н. А. Волков підкреслював, що структура органу державного управління говорить не тільки про поділ органу на складові частини, вона вказує і на розподіл функцій між цими складовими частинами [53, с. 47].

У сучасній юридичній науці під час характеристики структури (будови) того чи іншого органу державної влади також вживаються різні терміни, зокрема, «організаційна структура» та «інституційна структура». Так, загалом структура розглядається як взаєморозміщення та

взаємозв’язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [385, с. 320–325].

Українська вчена Н. Р. Нижник зазначає, що з метою визначення сукупності, характеру зв’язків та відношень між елементами (підсистемами) системи існує поняття – «структура системи». Категорія «структура» відображає побудову та внутрішню форму системи і по відношенню до системи структура є показником її організованості. У свою чергу, система, між елементами якої встановлені зв’язки, що забезпечують взаємодію її елементів, і яка спрямована на досягнення певних цілей, є організаційною. Структура, що відображає синтез взаємозв’язків різних елементів, які функціонують для досягнення певної мети, називається організаційною. Тобто організаційна структура будь-якої системи пов’язана з досягненням її глобальної мети, наприклад, глобальна мета функціонування міністерства визначається призначенням основного управлінського процесу в галузі [313, с. 67].

Аналізуючи конституційно-правові засади створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років, для всебічної їх характеристики варто дослідити внутрішню будову органів державної влади та управління УСРР в зазначений період, тобто організаційну структуру.

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад, створений на І З’їзді Рад України у грудні 1917 року в м. Харкові, був до 1938 року, в період між Всеукраїнськими з’їздами рад, вищим законодавчим органом в УСРР. Тоді ж було сформовано Президію ЦВК та її тимчасові відділи: агітаційний відділ; господарсько-технічний відділ; відділ зв’язку. За потреби в апараті ЦВК України створювались нові відділи, а також розширялись функції існуючих, зокрема, в січні 1918 року при ЦВК України був утворений військовий відділ.

Місцем перебування ЦВК рад і Робітничо-селянського уряду України були: з 12 грудня 1917 року – м. Харків, з 30 січня 1918 року –

м. Київ. У березні 1918 року ЦВК Рад і Робітничо-Селянський Уряд України мігрували спочатку в Полтаву, потім в Катеринослав, де з 17 до 19 березня 1918 року відбувся II Всеукраїнський з'їзд Рад, а 25 березня 1918 року на засіданні ВУЦВК була обрана його Президія, яка на своєму засідання 02 квітня 1918 року затвердила структуру ЦВК з такими відділами: адміністративний (до складу якого входили загальна канцелярія; архів і бібліотека; фінансово-кошторисний сектор; господарський сектор); контрольний; видавничий та касаційний відділ [499, арк. 2].

На спільній сесії ЦВК України з Народним Секретаріатом 18 квітня 1918 року в м. Таганрог було ухвалено рішення про реорганізацію центральних органів державної влади в «Бюро для керівництва партизанською боротьбою проти окупантів» («дев'ятка»). На з'їзді КП(б)У 9 липня 1918 року був створений Центральний військово-революційний комітет, який замінив «дев'ятку». В м. Курську28 листопада 1918 року сформувався Тимчасовий робітничо-селянський уряд України, місцем перебування якого було м. Суджа. В зв'язку з цим ЦВРК склав свої повноваження. У кінці 1918 року Тимчасовий робітничо-селянський уряд переїхав із м. Суджі в м. Білгород, а на початку 1919 року – до м. Харкова, де з 06 до 10 березня 1919 року відбувся III Всеукраїнський з'їзд рад, який обрав верховний орган влади – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та затвердив Конституцію УСРР, що закріпила систему органів державної влади та управління. Відповідно до ст. 7 Конституції УСРР 1919 року органами центральної радянської влади проголошувалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, ВУЦВК, Рада народних комісарів [238, с. 6]. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад, ВУЦВКР був найвищою владою в республіці, який, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду і всіх інших органів влади УСРР. Конституція УСРР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів

влади республіки. Але за прикладом і досвідом РРФСР та в силу вимог практичного життя Президія ВУЦВКР діяла як до прийняття Конституції УСРР в 1919 році, так і після цього. Конституцією РРФСР 1918 року Президія ВЦВК передбачалася як орган центральної влади, однак її компетенція не була чітко визначена [18, с. 181]. Відтак на VIII з'їзді РКП(б) було зазначено про необхідність визначення прав і обов'язків Президії ВУЦВК та розмежування її функцій з функціями РНК [252, с. 416].

Відповідно до функцій і завдань будувалася організаційна структура ВЦВКР, інформація про яку в архівних справах не збереглася [491].

У березні 1919 року ВЦВКР переїхав до м. Києва, в кінці серпня – до м. Чернігів, а згодом – до м. Москви. Постановою об'єднаного засідання Президії ВУЦВК і РНК УСРР 11 грудня 1919 року було створено Всеукраїнський революційний комітет, який тимчасово перебирав на себе повноваження і функції ВУЦВК, РНК і рад нижчих рівнів [153, с. 194]. 16 лютого 1920 року Всеукраїнський ревком припинив своє існування, натомість було відновлено діяльність Президії ВУЦВК та РНК радянської України. За результатами IV Всеукраїнського з'їзду Рад 26 травня 1920 року ВУЦВК видав постанову «Про Всеукраїнський з'їзд Рад, Президію ВУЦВКу і місцеві з'їзди Рад», якою регламентувалася робота Президії, її функції, порядок скликання з'їздів та сесій ВУЦВК. Відтак у 1920 року ВУЦВК мав таку структуру: Секретаріат президії з – Центральною виборчою комісією; Мандатною комісією IV Всеукраїнського з'їзду Рад; відділом приватної амністії; Управління справами з – загальною канцелярією та довідковим бюро; Інформаційно-інструкторський відділ з інформаційно-статистичним підвідділом; Управління будинками Рад; Фінансовий відділ з бухгалтерією; Господарська частина [501, арк. 4].

Так, до складу Президії ВУЦВК в 1919 році входило п'ять осіб, зокрема, голова (тов. Петровський), секретар (тов. Касіор) та члени

(тов. Ворошилов, Хмельницький, Затонський) (протокол засідання ЦВК від 14 березня 1919 року) [461, арк. 1].

Діяльність ВУЦВК загалом та його структурних підрозділів була спрямована на зміцнення радянської влади в Україні, особливо на селі, подолання господарської розрухи, відбудову промисловості та сільського господарства, а також на боротьбу з бандитизмом на території УСРР. Це в свою чергу збільшувало обсяг роботи відділів ВУЦВК, зокрема організаційного.

Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року розширила і конкретизувала функцій Президії ВУЦВК як вищого органу державної влади в період між сесіями ВУЦВК, проте такого визначення також ще не містила. Крім того, передбачалося розширити склад ВУЦВК до 150 осіб (на IV Всеукраїнському з'їзді рад було обрано 82 особи), а також скликати чергові сесії ВУЦВК не рідше, ніж один раз на два місяці [454, с. 178–179].

У березні 1921 року, керуючись постановою X з'їзду партії про заміну продовольчої розкладки натуральним податком, ВУЦВК видав низку декретів, пов'язаних з переходом до нової економічної політики та відбудови сільського господарства. Політична та соціально-економічна ситуація, голодомор 1921 року привели до створення при ВУЦВК 18 липня 1921 року Центральної комісії допомоги голодуючим (ЦК Помгол) з функціями зі збору до фонду допомоги неврожайним губерніям, евакуації дітей, допомоги посівними матеріалами тощо. Але загалом структура ВУЦВКу 1921 року мало чим відрізнялася від структури 1920 року.

Із метою об'єднання всієї справи радянської агітації і пропаганди, на засіданні Президії ВУЦВК 17 квітня 1919 року було прийнято рішення про організацію при ЦВК Відділу агітації та пропаганди. Також при цьому Відділі ВУЦВК утворювався Редакційно-видавничий підвідділ з редакційною та видавничою секцією. До Відділу агітації та пропаганди приєднувався Укрцентрагіт, а його повноваження розподілялися між

підвідділами. До Відділу агітації та пропаганди передавалася вся видавнича справа і зосереджувалися всі запаси газет та іншої друкованої продукції. Кожному народному комісаріату за погодженням з Відділом агітації та пропаганди надавалося право видавати літературу, що спеціально відносилася до конкретного народного комісаріату [479, арк. 21].

Отже, основним завданням зазначеного відділу було здійснення радянської пропаганди. Наприклад, у складі Відділу агітації та пропаганди ВУЦВК функціонувала комісія з організації святкування «Дня радянської пропаганди» 24 серпня, що розробляла заходи щодо відзначення дня пропаганди. Зокрема, у 1919 року з метою поширення ідей радянського будівництва всі заходи (поширення газет, плакатів тощо, виїзді інструктора на місця) переважно переносилися в село [480, арк. 24].

Із метою координації різних сфер суспільного життя ВУЦВК створював низку постійних і тимчасових комісій. Так, зокрема, це конституційна комісія, комісія з поліпшення роботи державного апарату, Всеукраїнська комісія з використання дарових сил природи, Центральна комісія для подання допомоги населенню місцевостей, які постраждали від неврожаю, Центральна комісія допомоги хворим і пораненим червоноармійцям, інвалідам війни і демобілізованим, постійна бюджетна комісія, Центральна комісія допомоги дітям тощо. В процесі діяльності деякі з цих комісій, в зв’язку зі зміною завдань чи умов, були реорганізовані, деякі зовсім скасовувалися. Так, комісія ВУЦВК з перегляду установ УСРР, створена в 1921 році, в липні 1922 року була ліквідована; Центральна комісія допомоги голодуючим у жовтні 1922 року була реорганізована в Центральну комісію для боротьби з наслідками голоду. Згодом ця комісія була скасована повністю [18, с. 179]. Самі комісії були підзвітні Президії ВУЦВК, а уповноважений на місцях – Центральним комісіям і губвиконкомам. З часом змінювалися і функції комісій. Зокрема, якщо на початковому етапі основним завданням була

революційна діяльність, то в період НЕПу основним завданням стала ліквідація господарської розрухи та її наслідків, організація відбудови промисловості, сільського господарства та інших галузей народного господарства. Проте постійним завданням комісій залишалася розробка конкретних заходів з втілення в життя постанов партії та уряду. Разом з тим така велика кількість комісій при найвищих і місцевих органах влади породжувала бюрократичну тяганину. Тому в процесі перебудови державного апарату вживалися заходи щодо рішучого скорочення комісій та підвищення ролі й відповідальності державних органів та установ у розв'язанні питань їх компетенції. Так, у 1924 році кількість комісій при ВУЦВК, яких до того налічувалось кілька десятків, була скорочена до 13. Лишились найнеобхідніші з них, які мали своїм завданням спрямування і координацію діяльності певних органів та установ у тих чи інших питаннях державного, господарського і культурного будівництва (комісія сприяння сільському господарству, центральна комісія допомоги дітям, комісія допомоги хворим, пораненим і демобілізованим червоноармійцям, вища житлова комісія, комісія по сприянню студентам вузів, центральна шефська комісія, конституційна комісія, центральна адміністративно-територіальна комісія, центральна комісія незаможних селян тощо) [502, арк. 9].

У 1923 році Всеукраїнський центральний виконавчий комітет було реорганізовано, і він отримав таку структуру: Управління справами, куди входили Секретаріат Президії, канцелярія, протокольний стіл,стіл приватної амністії, прийомна голови ВУЦВК, кошторисно-фінансовий відділ, бухгалтерія, господарська частина, комендатура; Організаційний відділ; Управління господарськими підприємствами ВУЦВКу з управлінням будинками Рад і відділом управління житловими будинками та готелями [503, арк. 5].

У зв'язку з утворенням СРСР частина прав і функцій органів влади УСРР перейшла до відання органів влади СРСР, тому Основний закон

держави в статтях про центральні органи влади УСРР зазнав значних змін. VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, що відбувся в січні 1924 року, ухвалив постанову про внесення змін в Конституцію УСРР, в зв'язку з чим при Президії ЦВК УСРР була створена Конституційна Комісія [503, арк. 7]. На основі постанови Президії ЦВК СРСР 28 березня 1924 року при Президії ВУЦВКу була створена комісія з увічнення пам'яті В. І. Леніна.

«Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів» було затверджене постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року. У цьому документі ВУЦВК розглядався як найвищий орган влади УСРР в період між всеукраїнськими з'їздами рад, визначався склад та порядок його обрання, строк повноважень і відповідальність перед Всеукраїнським з'їздом рад.

Крім того, у Положенні… 1924 року вперше формулювався принцип утворення Президії ВУЦВК, зокрема, встановлювалось, що Президія обиралася ВУЦВК зі свого складу на першому сесійному засіданні. Особливістю Положення…1924 року, було те, що в ньому вперше вказувалося, що «Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету в період поміж сесіями ВУЦВК, становить вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган влади УСРР» [182]. Такої норми не було в постановах IV та V Всеукраїнських з'їздів Рад. Положення…1924 року закріплювало, що Президія ВУЦВК обиралася в складі голови ВУЦВК, секретаря і членів Президії в кількості, встановленій ВУЦВК, але не більше 17 осіб, включаючи голови й секретаря ВУЦВК. Запровадження інституту кандидатів в члени ВУЦВК вплинуло і на формування складу його Президії. Так, Положення…1924 року передбачало процедуру обрання кандидатів в члени Президії ВУЦВК. Зокрема, згідно з арт. 17 зазначеного нормативно-правового акту кандидати до членів Президії ВУЦВК обиралися з переліку осіб, затверджених сесією ВУЦВК та мають в порядку встановленому нею право вирішального голосу в Президії.

Отже, Положення…1924 року закріпило структуру та штати ВУЦВК, а також було основою подальшої регламентації роботи Президії ВУЦВК.

Відповідні норми знайшли своє відображення в Конституції УСРР. У затвердженій постановою IX Всеукраїнським з'їздом Рад (травень 1925 року) редакції Конституції УСРР зазначалося, що вищими органами державної влади в Україні проголошувалися Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК і Президія ВУЦВК, яка в період між сесіями була вищим законодавчим органом УСРР. РНК ставав виконавчим і розпорядчим органом. У 1925 році, у зв'язку з переходом на триступеневу систему управління (округ, район, сільрада), ліквідацією губерній і потребою реорганізувати технічний апарат ВУЦВК, виникла необхідність реорганізувати структуру й штати ВУЦВК.

Зокрема, Постановою ВУЦВКу від 25 березня 1925 року була затверджена така структура:

1) Секретаріат Президії ВУЦВК з підвідділами: загальна частина, протокольна частина, контрольно-довідкова частина, бюро стенографії, бібліотека;

2) Адміністративно-господарський відділ з адміністративним підвідділом, загальною канцелярією, машбюро, комендатурою, автобазою, кошторисно-фінансовим та господарським підвідділами;

3) Організаційно-інструкторський відділ з інструкторсько-організаційними, юридичним, інструкторським і редакційно-видавничим бюро;

4) Секретаріат голови і секретаря ВУЦВК;

5) Прийомна («Дожидальня») Голови ВУЦВК;

6) Підвідділ приватної амністії;

7) Центральна адміністраційно-територіальна комісія;

8) Центральна комісія незаможних селян;

9) Центральна комісія нацменшостей [503, арк. 8; 183, с. 347].

Варто зазначити, що організаційно-інструкторська робота в той період була однією з основних.

Важливе значення для формування організаційної структури ВУЦВК загалом та його Президії, зокрема, мав затверджений постановою ВУЦВК «Про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 30 липня 1925 року «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» [183, с. 349]. Аналізуючи зазначений нормативно-правовий акт, варто звернути увагу на його вид, тобто постанова про затвердження наказу про порядок діяльності відповідного органу державної влади, що було характерною рисою законодавчого процесу того часу.

Отже, «Наказом про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», затвердженим постановою ВУЦВК «Про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» від 30 липня 1925 року, визначався склад Президії ВУЦВК і коло осіб, які брали участь в його засіданнях; відомства, установи і службових осіб, що мали право вносити питання на розгляд Президії ВУЦВК в порядку законодавчої ініціативи; порядок внесення цих питань і складання порядку денного засідань Президії; порядок скликання і ведення засідань Президії [183, с. 349].

Відповідно до арт. 1 вищеназваного нормативно-правового акту склад Президії ВУЦВК формувався відповідно до арт. 17 Положення…1924 року. Право ухвального голосу закріплювалося тільки за членами ВУЦВК. Кандидати в члени Президії ВУЦВК мали право ухвального голосу лише у разі заміни членів Президії ВУЦВК в порядку черговості, встановленої при їх обранні, що встановлювалася шляхом запису у так званому кандидатському списку.

Згідно з арт. 4 наказу 1925 року право дорадчого голосу на засіданнях Президії ВУЦВК мали:

а) кандидати в члени Президії ВУЦВК, якщо вони не заступали членів Президії ВУЦВК;

б) члени ВУЦВК;

в) голова Ради народних комісарів УСРР, його заступники, члени Ради народних комісарів УСРР – «керовники центральних урядництв і установ УСРР і їхні заступники, якщо вони не є члени Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету»;

г) голови й члени Центрального виконавчого комітету СРСР, голова Ради народних комісарів СРСР та його заступники;

ґ) голова Центрального виконавчого комітету АМСРР, члени Президії ЦВК АМСРР та голова РНК АМСРР;

д) Постійний представник АМСРР при Уряді УСРР;

е) голови округових виконавчих комітетів або їхні заступники;

є) голови комісій Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, а також завідувач Організаційного відділу Всеукраїнського центрального виконавчого комітету;

ж) інші особи, яким це право надавалося відповідно до постанов Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету [183, с. 349].

В окремих справах порядку денного на засіданнях Президії ВУЦВК право дорадчого голосу мали:

а) «керовники центральних установ АМСРР відряджені як представники Уряду АМСРР;

б) голови всіх виконавчих комітетів або їхні заступники;

в) инші особи на підставі особливих постанов Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» [183, с. 349].

Проаналізувавши «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету» 1925 року, можемо констатувати, що засідання Президії ВУЦВК поділялися на відкриті та закриті. Згідно з арт. 7 на закритих засіданнях Президії ВУЦВК, окрім

членів Президії, мали право бути тільки ті особи, яким було надано на це спеціальний дозвіл від головуючого на закритому засіданні [183, с. 349].

Для виконання завдань, передбачених артикулем 68,зі складу Президії ВУЦВК виокремлювалася Мала Президія, що функціонувала відповідно до наказу 1925 року. До компетенції Малої Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету належало:

«а) розробляти порядок денний Всеукраїнських з'їздів рад та сесій ВУЦВК, а також їх подання та обговорення та затвердження Президії ВУЦВК; розв'язати всі практичні справи, що були пов'язані із скликанням та підготовкою Всеукраїнських з'їздів рад та сесій ВУЦВК;

б) регулювати, шляхом видання відповідних постанов й інструкцій, порядок виконання постанов Всеукраїнського центрального виконавчого комітету і його Президії, а також порядок направлення поточних справ від імени Президії ВУЦВК;

в) заслухувати періодичні звіти й доповіді про діяльність всіх комісій, що знаходилися при Всеукраїнському центральному виконавчому комітетові й керувати їхньою діяльністю, згідно з директивами Президії ВУЦВК;

г) вживати потрібних заходів до вчасного виконання постанов та розпоряджень Всеукраїнського центрального виконавчого комітету і його Президії, заслухувати доповіді про стан і діяльність місцевих виконавчих комітетів й організаційно керувати ними;

д) розглядати приватні прохання, подавані до ВУЦВК;

е) виконувати окремі завдання, що їх покладає Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету на Малу Президію;

ж) розглядати з доручення Президії ВУЦВК, прохання про помилування і відновлення в виборчих правах громадян;

з) розв'язувати загальні справи до керування апаратом ВУЦВК, що їх подає Секретаріят Всеукраїнського центрального виконавчого комітету до Малої Президії» [183, с. 349].

До складу Малої Президії ВУЦВК входили:голова й секретар Всеукраїнського центрального виконавчого комітету або їхні заступники й один із членів Президії ВУЦВК з призначення останнього. Крім зазначених осіб, на засіданнях Малої Президії ВУЦВК мали право бути присутніми й інші члени Президії ВУЦВК, члени ВУЦВК, Члени РНК УСРР та інші особи, передбачені артикулем 4 наказу 1925 року. Право ухвального голосу назасіданнях Малої Президії мали члени Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, інші, зазначені в примітці особи, мали право дорад чого голосу.

Проекти постанов, що їх ухвалила Мала Президія ВУЦВК й що вимагали затвердження Президії ВУЦВК, направлялися до Президії ВУЦВК на розгляд і остаточне затвердження їх на найближчому її засіданні [183, с. 349].

У вересні 1927 року була проведено реорганізацію роботи апарату ВУЦВК, скорочено кількість відділів, зменшено і спрощено апарат секретаріату, усунено паралелізм у роботі, скорочено кількість адміністративних інстанцій, покращено контроль за виконанням.

На XI Всеукраїнському з'їзд Рад, що проходив в травні 1929 року, було зазначено про необхідність перебудови державного апарату. З цією метою 02 вересня 1930 року ВУЦВК і РНК УСРР видали постанову «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління». На території УСРР було встановлено окремі адміністративні одиниці – райони з поділом на сільради. Було засновано урядову комісію з ліквідації округів. Для забезпечення керівництва роботою місцевих органів в апараті Президії ВУЦВК були створені сектори радянського будівництва, інформації, обліку та звітності і підготовки кадрів низового апарату. У грудні 1930 року, у зв'язку з ліквідацією Народного комісаріату внутрішніх справ, до компетенції ВУЦВК було передано керівництво органами актів громадянського стану, питання надання громадянство СРСР і УСРР та

видачі закордонних паспортів, справи, пов’язані з культами, і т. д. [504, арк. 16].

XII Всеукраїнський з’їзд Рад, що відбувся 25 лютого – 04 березня 1931 року, одним із основних завдань уряду проголосив посилення роботи Рад і виконкомів. З цією метою з’їзд схвалив постанову про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління. На початку 1932 року проведено перехід на обласну систему управління, у зв’язку з цим значно розширився обсяг роботи організаційно-інструкторського відділу, куди був влитий сектор радянського будівництва [503, арк. 10–11].

Відомо, що 03 березня 1935 року Всеукраїнський центральний виконавчий комітет перейменовано на Центральний виконавчий комітет Української РСР (ЦВК УРСР) і під такою назвою він продовжував свою діяльність до 1938 року, коли, відповідно до ст. 20 Конституції УРСР 1937 року найвищим органом влади УРСР проголошувалася Верховна Рада УРСР.

Варто зазначити, що формування, діяльність та організаційна структура ВУЦВК завжди знаходилися в центрі уваги партійних органів. Зокрема, ці питання неодноразово розглядалися на партійних з’їздах, конференціях і Пленумах ЦК партії.

Таким чином, дослідивши теоретико-правові аспекти організаційної структури ВУЦВК як найвищого органу державної влади УСРР в період між сесіями Всеукраїнського з’їзду рад, варто зазначити, що остання змінювалася залежно від функцій та завдань, які належали до його компетенції, та визначалася Конституціями УСРР 1919 року та 1929 року, а також положеннями про ВУЦВК. Водночас ВУЦВК за допомогою своєї Президії та комісій забезпечував регулярний контроль за діяльністю всіх державних органів радянської України [135, с. 70–75].

Рада народних комісарів УСРР складалася з народних комісаріатів. Керівником народного комісаріату був народний комісар, але на початку

1920-х рр. керівним ядром народного комісаріату були колегії. Колегії народних комісаріатів створювалися або рішеннями народних комісаріатів, або декретами Ради народних комісарів УСРР, водночас у деяких випадках уряд робив це за пропозицією відповідного народного комісара. Конституцією УСРР 1919 року не передбачала існування колегій у структурі народних комісаріатів, але, як свідчать архівні матеріали, колегії функціонували відповідно до положень Конституції РСФРР 1918 року.

Крім того, не було прийнято і загального положення про утворення, компетенцію та порядок діяльності колегій при народних комісаріатах, джерелом визначення прав і обов'язків членів колегії була Конституція РСФРР 1918 року [29, с. 44–47].

Відповідно до Конституції РСФРР 1918 року колегія як дорадчий орган створювалася при кожному народному комісаріаті та складалася з голови колегії (наркома) та членів колегії, які затверджувалися Радою Народних Комісарів УСРР. 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 року, очолювали наркомат нарком і колегія, які разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру [30, арк. 3–6]. Відповідно до Положення про Наркомат охорони здоров'я при зазначеному наркоматі утворювалася колегія, члени якої (відповідальні керівники відділів наркомату) затверджувалися урядом [31, с. 64].

У роз'яснювальному листі Народного комісаріату юстиції УСРР № 14 від 5 липня 1919 року відносно правового статусу колегії зазначалося, що колегії народних комісаріатів створюються та функціонують відповідно до Конституції РСФРР 1918 року, а внутрішній

порядок діяльності колегій визначається положеннями про відповідні колегії, які прийняті в кожному народному комісаріаті [32, арк. 1]. На початковому етапі формування органів державної влади, положення про відповідні колегії народних комісаріатів були прийняті не в усіх наркоматах УСРР. У деяких народних комісаріатах були затверджені регламенти колегій, які, як правило, дублювали норми Конституції РСФРР 1918 року. Зокрема, згідно з Регламентом Колегії Народного комісаріату просвіти від 11 січня 1922 року, колегії зазначеного наркомату належали всі права, встановлені Конституцією РСФРР [33, арк. 1].

Кількісний і персональний склад колегії кожного наркомату був різним. Наприклад, колегія Наркомату юстиції УСРР у 1920 році складалася з наркома, заступника наркома та двох членів колегії [34, с. 240]; до складу колегії Наркомату освіти входили нарком, його заступник і один член колегії [34, с. 265]; до Наркомату внутрішніх справ: народний комісар внутрішніх справ та 3 члени колегії [35, с. 442].

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.

Наприклад, у зв’язку з реорганізацією комісії юстиції в народний комісаріат юстиції в лютому 1920 року, тимчасово до затвердження Радою Народних Комісарів УСРР, було створено колегію народного комісаріату юстиції та шість відділів: судово-слідчий відділ з підвідділами (загальний – організаційно-інструкторський; контрольно-слідчий; судового контролю; статистики); відділ законодавчих

пропозицій і кодифікації; публікації законів; довідково-юрисконсультський; тюремно-каральний; адміністративний [36, арк. 24].

Про поступове запровадження принципу єдиноначальності в державне управління свідчить і той факт, що, відповідно до Конституції РСФРР 1918 року, 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 разі незгоди колегії з тим чи іншим рішенням народного комісара, вона могла оскаржити його в Раду Народних Комісарів чи в Президію Всеросійського 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.

Мала РНК УСРР відала підготовкою питань, що потребували попередньої розробки. До складу Малої РНК УСРР входили особи, які були призначені Радою народних комісарів УСРР зі складу колегій наркоматів.

До складу Великої РНК УСРР входили голова уряду або заступник, члени РНК: народні комісари УСРР та уповноважені федеративних об’єднань народних комісарів [481].

Відповідно до ст. 15 Конституції УСРР 1919 року «Рада Народніх Комісарів складається з Голови і Народніх Комісарів, у число котрих входять: а) всі Керовники окремими відділами В.Ц.В.К.Р. (ст. 14); б) інші особи, що обіраються окремо В.Ц.В.К.Р. з його розсуду» [238, с. 7]. Відтак народні комісаріати займали важливе місце в цій системі органів державної влади та управління УСРР і виконували функції центральних органів державного управління у сфері адміністративно-політичного, військового та господарського будівництва. Перші народні комісаріати були утворені постановою «Про установи Ради Народних Комісарів»,

прийнятою другим Всеросійським з'їздом рад 26 жовтня (08 листопада) 1918 року [148, с. 464].

Назва «народний комісаріат» як орган галузевого управління затверджена Конституцією РСФРР 1918 року, відповідно до якої загальне управління справами республіки здійснювала Рада Народних Комісарів, члени якої очолювали окремі народні комісаріати. Конституція РСФРР 1918 року передбачала утворення таких народних комісаріатів: іноземних справ; військових справ; морських справ; внутрішніх справ; юстиції; праці; соціального забезпечення; просвіти; пошти і телеграфів; у справах національностей; фінансових справ; шляхів сполучення; землеробства; торгівлі і промисловості; продовольства; державного контролю; Вища Рада Народного Господарства; охорони здоров'я [195, с. 149–150]. Щодо структури народного комісаріату в Конституції РСФРР 1918 року зазначалося, що очолював його народний комісар, при якому утворювалися колегії, члени яких затверджувалися Радою народних комісарів. Колегії – дорадчий орган з усіх питань, переданих на розгляд на колегії. Колегія загалом і окремі її члени мали право оскаржувати рішення народного комісара в Раду народних комісарів або в Центральний Виконавчий Комітет. Внутрішній порядок діяльності колегій визначався положеннями, розробленими колегіями в кожному народному комісаріаті окремо [463, арк. 1 зв.].

У радянській Україні народними комісаріатами почали називати органи державного управління згідно з декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 21 січня 1919 року. Система органів державного управління УСРР, принципи їх діяльності та структура були подібними з системою, принципами та структурою державних органів РСФРР [52, с. 15]. Відтак структура народних комісаріатів будувалася за прикладом Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки. Наприклад, Положенням «Про Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР», затвердженим 2 лютого 1919 року Тимчасовим робітничо-

селянським урядом, визначалася структура народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. Зокрема, керівними органами наркомату були народний комісар та його заступник. Виконавчим органом кожного відділу вважалася колегія, яку затверджував уряд. До її складу входили керівники відділів – військово-санітарного, санітарно-епідемічного, лікувальної медицини, страхової медицини, санітарно-шкільного, медицини та санітарії шляхів сполучень, управління, культурно-просвітницького [314, с. 60]. Загального декрету чи іншого нормативного акта про створення, компетенцію і діяльність колегій при народних комісаріатах УСРР на початковому етапі їх функціонування не було прийнято, і джерелом визначення прав і обов'язків членів колегії була Конституція РСФРР [409, с. 44–47; 463, арк. 1]. У свою чергу, відділи народного комісаріату складалися з секцій, які інколи поділялися на підсекції [46, с. 301].

Для вирішення науково-практичних питань у складі НКОЗ УСРР діяла вчена медична рада, а також функціонував консультативний орган – центральна медико-санітарна рада, до якої входили представники робітничих організацій [318, с. 60].

Варто погодитися з українським вченим М. О. Мельничуком, який аналізуючи структуру на повноваження Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР, зазначав, що система радянських органів охорони здоров'я будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії [302, с. 87].

У Конституції УСРР, затвердженій Всеукраїнським з'їздом Рад на засіданні 10 березня 1919 року та прийнятій в остаточній редакції Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 року, зазначалося, що «завідування окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні Комісаріяти на чолі з Завідуючими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [495, арк. 12–16 зв.]. У

першій половині 1919 року до структури Наркомату внутрішніх справ належали: колегія НКВС, управління справами, загальний відділ, відділ місцевого управління, місцевого господарства, статистичний, іноземний, видавничий, фінансовий, ЗАГС та Всеукраїнська надзвичайна комісія [303, с. 23]. Положенням «Про Народний Комісаріат Внутрішніх справ УСРР», затвердженим Радою Народних Комісарів УСРР 12 серпня 1922 року, було змінено структуру Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР. Зокрема, до складу НКВС УСРР входили: народний комісар, колегія комісаріату, Адміністративно-організаційний відділ, Головне управління робітничо-селянської міліції, Відділ комітету незаможних селян, Відділ національностей, Управління комунального господарства, Фінансово-кошторисний відділ та Управління справами [485, арк. 5].

Конституцією УСРР 1919 року не регламентувалася діяльність колегій при народних комісаріатах. Крім того, не було прийнято і загального положення про порядок діяльності та компетенцію колегій народних комісаріатів, а джерелом визначення прав і обов'язків членів колегії була Конституція РСФРР 1918 року [409, с. 44–47].

У зв'язку з необхідністю для республіки мати систематичні статистичні дані, що характеризували б діяльність народних комісаріатів, управлінь уповноважених народних комісаріатів РСФРР і підвідомчих їм установ в усіх галузях народного господарства і державного життя РНК УСРР своїм Декретом (Постановою) від 21 лютого 1921 року доручав Всеукраїнському центральному статистичному бюро організувати поточні статистичні спостереження діяльності народних комісаріатів і управлінь уповноважених народних комісаріатів РСФРР за наступним планом і програмою:

1) З обліку складу кожного народного комісаріату і управлінь уповноважених з поділом зазначеного складу:

а) осіб, зайнятих в управлінських колегіях, відділах і підвідділах народних комісаріатів і управління уповноважених;

б) роду посад які вони обіймають;

в) статі.

2) З обліку підприємств і установ, що знаходилися у віданні народних комісаріатів і управлінь уповноважених з вказівкою:

а) роду їх діяльності;

б) кількості робітників і службовців, зайнятих на вказаних підприємствах та установах;

в) складу і кількості клієнтури вказаних підпримств і установ;

г) кількості робітників установ в 1918/1919 і 1920 рр.;

ґ) статистичних даних, що характеризували найголовніші результати роботи установ і підприємств за родом їх діяльності.

3) З обліку всеукраїнських і губернських з'їздів та конференцій, скликаних в 1917–1920 роках і таких, що мали були скликані.

Також Декретом (Постановою) РНК УСРР від 21 лютого 1921 року доручалося Всеукраїнському статистичному бюро виробити конкретні форми зазначеного вище статистичного обліку спільно з представниками кожного народного комісаріату і управління уповноваженого [482, арк. 58].

Як зазначалося в попередніх розділах,у зв'язку з утворенням СРСР наркомати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були однойменні наркомати. До загальносоюзних наркоматів відносилися наркомати закордонних справ, військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт і телеграфів. Об'єднаними були наркомати праці, фінансів, робітничо-селянської інспекції та ВРНГ. Наркомати землеробства, юстиції, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [200, с. 227].

У 1920-х роках організація і діяльність народних комісаріатів набули упорядкованого характеру. 12 листопада 1923 року III сесією ЦВК СРСР першог скликання було затверджено Загальне положення про

народні комісаріати СРСР, а 12 жовтня 1924 року ВУЦВК прийняв Загальне положення про народні комісаріати УСРР. Зокрема, згідно зі ст. 19 Загального положення про народні комісаріати СРСР, затвердженого III сесією ЦВК СРСР першого скликання 12 листопада 1923 року народний комісаріат очолював народний комісар, який обирався і відкликався ЦВК СРСР. Народний комісар згідно з Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 року 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 року народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії [195, с. 442–447].

Відповідно до Загального положення СРСР 1923 року до повноважень народних комісаріатів СРСР належало: загальне керівництво діяльністю всіх підвідомчих їм установ; нагляд за ними в межах виконання законів і розпоряджень вищих органів СРСР; видання, в межах своїх повноважень, постанов, розпоряджень, інструкцій, циркулярів та наказів тощо; розроблення кошторисів й штатів народного комісаріату та подання їх на затвердження в установленому законом порядку; вирішення скарг на діяльність та розпорядження підвідомчих їм установ та осіб [409, с. 442–447].

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 1924 року, яке в основному продублювало Загальне положення про народні комісаріати СРСР.

Згідно з Загальним положенням про народні комісаріати УСРР безпосереднє керівництво окремими галузями управління в УСРР було покладено на народні комісаріати, а також РСІ та ВРНГ. Положенням передбачалося, що Центральне статистичне управління УСРР діє на

правах народного комісаріату. Безпосереднє керівництво народними комісаріатами здійснювала Рада Народних Комісарів УСРР.

Варто зазначити, що Загальне положення про народні комісаріати УСРР чітко окреслювало компетенцію республіканських комісаріатів, права та обов'язки наркомів та їх заступників [148, с. 464].

Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади.

Відповідно до Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремим галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління [454, с. 260].

Структура народних комісаріатів з прийняттям Конституції УСРР 1929 р. не зазнала суттєвих змін. Очолювали народні комісаріати члени Ради Народних Комісарів УСРР – народні комісари. При народних комісарах продовжували діяти колегії, до складу яких входили заступники народного комісара та члени колегії, яких затверджувала Рада Народних Комісарів УСРР. Варто зазначити, що в 1924–1934 роках колегії народних комісаріатів функціонували як контрольно-дорадчі органи, на засіданнях яких обговорювалися найважливіші питання, віднесені до компетенції народного комісаріату.

У 1926–1929 роках було прийнято низку положень про народні комісаріати внутрішніх справ, землеробства, фінансів, торгівлі, соціального забезпечення, юстиції тощо, де чітко визначалися права, обов'язки й структура народних комісаріатів [378, с. 224].

Викладене вище дає підстави зробити висновок, що народні комісаріати як центральні органи державного управління у різних сферах суспільного життя в загальних рисах сформувалися в період встановлення більшовицької влади в Україні. Аналіз організаційної структури народних комісаріатів засвідчує, що народний комісаріат складався з народного комісара, його заступника (заступників), колегії, відділів та секцій (підсекцій). Із посиленням централізації влади відбувалися зміни і в структурі народних комісаріатів, зокрема, розширення повноважень народного комісара, еволюція колегії зі структурного елемента народного комісаріату до контрольно-дорадчого органу при народному комісарові [136, с. 3–8].

Висновки до розділу 3

Таким чином, Конституцією УСРР 1919 року в редакції 1925 року було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року.

Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року, враховуючи норми Конституції СРСР 1924 року, положення про ВУЦВК, РНК УСРР та Загальне положення про народні комісаріати УСРР, визначала компетенцію та склад зазначених органів, їх взаємовідносини, підзвітність і відповідальність, систему народних комісаріатів УСРР, а також правове становище Уповноважених народних комісаріатів СРСР при уряді УСРР. Основний Закон УСРР 1925 року встановлював, що АМСРР має при уряді УСРР свого постійного представника з правом дорадчого голосу в усіх центральних органах влади та управління УСРР.

Крім того, Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року закріплювалася система місцевих органів влади УСРР відповідно до триступеневої системи управління.

Проте законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, його Президією та Радою народних комісарів УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону УСРР зазначалося, що крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії і Ради народних комісарів УСРР, не мали права видавати законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР.

Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремим галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління.

Органи державної влади та управління (Молдавський з'їзд рад, Молдавський центральний виконавчий комітет, Рада народних комісарів АМСРР та система місцевих рад) Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки мали специфіку організаційної структури та правового статусу, що обумовлювалася перебуванням АМСРР у складі УСРР.

Організаційна структура вищих органів державної влади та управління УСРР будувалася відповідно до їх функцій та завдань. У зв'язку з утворенням СРСР частина прав і функцій органів влади УСРР перейшла до відання органів влади СРСР, тому Основний закон держави в статтях про центральні органи влади УСРР зазнав значних змін, і як

наслідок відбулися зміни і в організаційній структурі окремих органів державної влади та управління. Наприклад, VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, що відбувся в січні 1924 року, ухвалив постанову про внесення змін до Конституції УСРР, в зв'язку з чим при Президії ЦВК УСРР була створена Конституційна Комісія.

РОЗДІЛ 4
ФУНКЦІЇ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УСРР В 1920–1930-Х РОКАХ

4.1. Законотворчість органів державної влади та управління радянської України

Повноваження органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках умовно можна класифікувати за напрямами діяльності. Детально охарактеризуємо законотворчу діяльність органів державної влади та управління радянської України в зазначений період.

Законотворчість – одна з найважливіших форм діяльності держави, що передбачає основні напрями політичного, соціального, економічного життя тощо. Дослідження законотворчої діяльності органів державної влади на певних історичних етапах має важливе значення. З метою уникнення жорсткої централізації, проявів авторитаризму та тоталітаризму, з одного боку, та бюрократизму всієї системи органів державної влади – з іншого боку, на особливу увагу заслуговує досвід радянського періоду функціонування законодавчих органів державної влади та управління.

Законотворча діяльність в радянській Україні в 1920-х – першій половині 1930-х років викликає інтерес у дослідників як один з етапів розвитку вітчизняної законотворчості. Законотворча діяльність розглядалася в працях Л. І. Антонової, А. Т. Васильєва, В. Д. Гончаренка, М. Г. Кириченка, А. І. Лєпьошкіна, Н. Г. Мішина, А. І. Рогожина, І. Б. Усенка, Д. Т. Яковенка та інших дослідників. Вчені В. Д. Гончаренко,

П. П. Захарченко, В. С. Калиновський, С. М. Коник, О. В. Кузьминець, Г. В. Лаврик, Н. Р. Нижник, В. В. Стрілець, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал нині досліджують окремі аспекти право- та нормотворчої діяльності органів державної влади та управління УСРР. Проте варто зазначити, що законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років залишається малодослідженою та потребує всебічного вивчення.

Аналіз наукової літератури свідчить про багатоманітність тлумачень категорії «законотворча діяльність». Насьогодні немає однозначного розуміння та трактування таких правових понять, як «законотворчість», «законотворча діяльність», «законодавча діяльність», «законотворчий процес» та «законодавчий процес».

Проблеми законотворчої діяльності досліджували такі вчені, як: С. С. Алексєєв, С. В. Бобровник, О. В. Богачова, С. Д. Гусарєв, Н. А. Дубина, О. В. Зайчук, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, В. В. Копєйчиков, О. Л. Копиленко, О. Г. Мурашин, А. Ю. Олійник, З. О. Погорєлова, О. Ф. Скакун, О. Л. Слюсаренко, О. Д. Тихомиров, Ю. О. Тихомиров, Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик та інші.

Чинне законодавство України не містить тлумачення поняття «законотворча діяльність». Відсутнє воно і в нормативно-правових актах та партійних рішеннях радянської України. У юридичній науковій та довідковій літературі поняття «законотворча діяльність» або характеризується як окрема самостійна категорія, або замінюється поняттям «законодавча діяльність», або ототожнюється з ним.

На думку української вченої О. В. Богачової, завдяки законотворчості реалізується принцип розподілу влади та її інституцій, прослідковується демократична природа держави, форми й способи її взаємозв’язку між суспільством і громадянином. Відтак, на думку автора, законотворчість слід розглядати не лише як особливу функцію держави, а й як її правову форму [25, с. 15].

Досліджуючи законотворчу діяльність в умовах інформаційного суспільства, українська дослідниця В. С. Голубовська в працях вчених-теоретиків виокремлює два підходи щодо тлумачення поняття «законотворчість». Відповідно до першого підходу, «законотворчість» розуміється як синонім процесу законодавчого, що включає стадії проходження закону в парламенті та його оприлюднення, а законотворча діяльність аналізується як особлива діяльність держави (її уповноважених органів), спрямована на формування системи законодавства з метою врегулювання суспільних відносин. Друга група вчених визначає законотворчу діяльність як сукупність послідовних етапів створення та прийняття законів, що розпочинаються за межами парламенту, і включає законодавчий процес як окрему парламентську стадію, що відбувається згідно з регламентними та іншими процедурними правилами [62, с. 29–34].

Законотворча діяльність являє собою систему дій, спрямованих на правовий результат, системність яких передбачає їх взаємну узгодженість, єдність і послідовність. Як один з основоположних видів юридичної діяльності законотворча діяльність здійснюється в межах певних правових процедур і правил [419, с. 32].

На думку українських вчених М. О. Баймуратова та О. В. Батанова законотворча діяльність – це сукупність етапів із виявлення потреби в прийнятті закону, підготовки законопроекту до його офіційного внесення до парламенту, лобіювання проекту закону, безпосереднього розгляду й ухвалення законодавчого акта відповідно до чітко прописаних у Конституції України та регламенті правил [269, с. 250].

Дослідник В. В. Пацкан, аналізуючи співвідношення законотворчої та законодавчої діяльності, стверджує, що законотворча діяльність – це суспільна діяльність, спрямована на формування системи законодавства держави та підтримання її в стані, що відповідає наявним суспільним відносинам, яка охоплює законопроектний процес та умови (діяльність),

що йому передують, законодавчий процес та процес оцінки ефективності прийнятих законодавчих правових механізмів [336, с. 103–111].

Український вчений О. І. Ющик у розділі «Законодавчий процес як сфера юридичної діяльності» в навчальному посібнику «Теорія держави і права» Інституту держави і права ім. В. М. Корецького зазначає, що законодавча діяльність за своїм змістом є нормотворчою (нормотворчістю), не зводиться лише до вироблення окремих норм і формулювання їх як положень законодавчих актів, а передбачає формування цілісної системи таких актів, що діють як закони держави. Законодавча діяльність, на думку дослідника, це особлива юридична діяльність державного апарату, що «дає закони» суспільству. Наявність у законодавчій діяльності творчого моменту дає підстави називати її законотворчою діяльністю, або законотворчістю. І далі продовжує вчений, що для позначення процесу створення законів термін «законодавчий процес» використовують як синонім терміна «законотворчий процес» [435, с. 214].

Характеризуючи законотворчу діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920-х– першій половині 1930-х років, варто розкрити конституційно-правовий статус органів державної влади та управління УСРР.

Конституція УСРР 1919 року не містила норми, яка б чітко закріплювала законодавчі функції органів державної влади та управління. Зокрема, складною була ситуація з правовим статусом Всеукраїнського з'їзду рад. Так, ст. 10 Конституції УСРР 1919 року зазначалося, що «З'їзд Рад є вищою владою Української Соціалістичної Радянської Республіки» [238, с. 5], проте в Основному Законі не було вказівки про його законодавчі повноваження. Повноваження Всеукраїнського з'їзду рад випливали з його високого державного статусу [63, с. 75]. В Конституції УСРР 1919 року вказувалося, що виключному віданню Всеукраїнського з'їзду рад належало право затвердження, зміна і доповнення Конституції.

Цією нормою фактично закріплювався статус Всеукраїнського з'їзду рад як законодавчого органу УСРР.

Вищою владою республіки в період між Всеукраїнськими з'їздами рад був ВУЦВК, котрий, як і Всеукраїнський з'їзд рад, визначав загальний напрям діяльності уряду та всіх інших органів радянської влади УСРР. До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР 1919 року відносила обрання, звільнення голови РНК УСРР та народних комісарів, розподіл державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, встановлення строків та порядку виборів місцевих рад, їх внутрішньої організації та взаємовідносин як між ними, так і між ними та органами центральної радянської влад [238, с. 6]. Низка інших питань, передбачених ст. 11 Конституції УССР 1919 року, зокрема про кордони республіки, відносини з іноземними державами, основи організації збройних сил і соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, бюджету тощо, могли вирішуватися як Всеукраїнським з'їздом рад, так і ВУЦВК. Крім того, в невідкладних випадках, при неможливості своєчасного скликання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК уповноважений був вирішувати питання про оголошення війни та укладення миру. До компетенції ВУЦВК Конституція УССР 1919 року відносила й інші питання в галузі законодавства та загального управління, за винятком лише тих, які розв'язувались РНК УСРР за загальним або спеціальним повноваженням ВУЦВК [18, с. 175–176].

Рада народних комісарів УСРР була створена за зразком Ради народних комісарів РРФСР та відповідальна як перед Всеукраїнським з'їздом рад, так і перед ВУЦВК. Проте механізму такої відповідальності ні в Конституції 1919 року, ні в інших нормативно-правових актах передбачено не було [544, с. 439]. Згідно зі ст. 15 Конституції УСРР 1919 року РНК УСРР складалася з голови і народних комісарів. Разом з тим Конституцією УСРР 1919 року встановлювалося, що членами РНК призначалися керівники відділів ВУЦВК, а також інші особи, окремо

визначені Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом. Відповідно до ст. 16 Конституції 1919 року УСРР Рада народних комісарів УСРР була уповноважена «брати на свій розгляд всі питання і справи, що стосуються 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, рішення РНК надаються на затвердження ВЦВКР» [238, с. 6]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або на основі власної ініціативи. Якщо РНК УСРР 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» [154, с. 111–112]. За спеціальним рішенням ВУЦВК, Рада народних комісарів УСРР мала право видавати закони. Приміткою до ст. 16 Конституції УСРР 1919 року зазначалося, що питання, передбачені ст. 13 або 11 Конституції УСРР 1919 року, не могли бути передані ЦВК на остаточне вирішення РНК УСРР.

Постановою V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року передбачалося, що «ніякі органи, крім Всеукраїнського з'їзду рад, УкрЦВК, його Президії й Раднаркому, не мають права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення» [363, с. 89]. Отже, Постановою…1921 року за Президією ВУЦВК вперше було юридично закріплено право видавати законодавчі акти. Хоча відомо, що Конституція УРСР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів державної влади. Але за прикладом і досвідом РРФСР, Президія ВУЦВК створювалася як до прийняття Конституції УРСР в 1919 року, так і після її прийняття [18, с. 181]. Конституція РСФРР 1918 року передбачала Президію ВУЦВК в системі органів державної

влади, проте не було чітко визначено її компетенцію. Це питання було вирішено постановою VII Всеросійського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 23 грудня 1920 року. На підставі резолюції VIII з'їзду РКП (б) IV Всеукраїнський з'їзд Рад у травні 1920 року прийняв постанову з питань радянського будівництва, в якій розроблялися, зокрема, питання про функції Президії ВУЦВК, її права і обов'язки та місце в системі найвищих органів влади. У зазначеній постанові не було прямо сказано, що в період між сесіями ВУЦВК, Президія є найвищим органом влади, проте характер і зміст її компетенції про це свідчив. Зокрема, серед повноважень Президії була підготовка матеріалів і проектів декретів для розгляду на сесіях ВУЦВК та керівництво його засіданнями. Постановою…1921 року було розширено і конкретизовано функції Президії ВУЦВК, зокрема, за нею було закріплено право скасовувати постанови Раднаркому УРСР та видавати в порядку управління необхідні акти від імені ВУЦВК, звітуючи про свою діяльність на чергових сесіях ВУЦВК. Отже, Президія ВУЦВК розглядала й вирішувала важливі питання господарського, культурного та державного будівництва, а особливо інтенсивною була її робота в період утворення СРСР і розробки його конституції.

Крім Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК, РНК УСРР, із 1919року до 1921 року як законодавчий орган виступала Рада праці й оборони [18, с. 187]. Проте, Конституція УСРР 1919 року відповідної норми не містила й остаточно це питання було вирішене Постановою… 1921 року, якою, як вже зазначалося, було закріплено систему органів, що мали право видавати законодавчі акти.

Таким чином, законодавча влада в Українській Соціалістичній Радянській Республіці здійснювалася Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським виконавчим комітетом, Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету та Радою народних комісарів УСРР.

Всеукраїнському з'їзду рад належало право видання законодавчих актів в усіх без винятку галузях державного життя. Утвердження, зміна і доповнення Конституції належало виключному віданню Всеукраїнського з'їзду рад. Питання встановлення та зміни кордонів республіки; встановлення основ організації збройних сил; основ соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, відносин з іноземними державами, зокрема, оголошення війни та укладення миру, а також затвердження річного бюджету вирішуються владою як З'їзду, так і ВУЦВК [476, арк. 3].

ВУЦВК мав право видавати законодавчі акти в усіх сферах державного життя за винятком актів, віднесених до обов'язкового відання Всеукраїнського з'їзду рад. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад до повноважень ВУЦВК відносилося: а) встановлення і зміна кордонів і відчуження частини території; б) оголошення війни і миру; в) ратифікація мирних договорів; г) укладання позик, митних і торгових договорів і фінансових угод; ґ) затвердження бюджету; д) встановлення основ організації збройних сил республіки; е) установлення основ організації основ народного господарства; є) відміна або введення загальнодержавних податків і повинностей; ж) обрання або зміщення Ради Народних Комісарів і голови Ради Народних Комісарів [476, арк. 3].

До відання Президії ВУЦВК відносилося (компетенція її наведена вичерпно): а) спостереження за виконанням постанов ВУЦВК; б) загальне керівництво цією роботою як в центрі, так і на місцях; в) ведення зносин від імені ВУЦВК; г) відміна і затвердження постанов РНК і видання в порядку управління необхідних постанов від імені ВУЦВК з обов'язком представляти доповідь про свою роботу на чергових сесіях ВУЦВК; ґ) призначення окремих комісарів і затвердження Уповноважених народних комісаріатів РСФРР (об'єднаних відомств); д) вирішення питань і конфліктів, що стосувалися взаємовідносин між наркоматом, главками і центрами, з одного боку, і місцевими виконкомами, з іншого; е) вирішення

питань адміністративно-господарського поділу УСРР; є) розгляд клопотання про помилування і вирішення інших питань в порядку управління; ж) підготовка матеріалів для роботи Всеукраїнського з'їзду рад і ВУЦВК за один місяць до З'їзду чи за два тижні до сесії; з) керівництво засіданнями Пленуму ВУЦВК; к) внесення проектів декретів на розгляд Пленуму ВУЦВК. Так, наприклад, на засіданнях Президії ВУЦВК у 1923 році у порядку законодавства було розглянуто 45 питань, присвячених організації центральної та місцевої влади, судові – 41 питання (6 – громадянському праву, 12 – карному праву, 9 – судоустрою та судочинству, 14 – виправно-трудовій справі), 11 – трудовому праву, 12 – соціальному забезпеченню, 8 – народній освіті, 5 – військовим справам [465, арк. 1].

РНК УСРР належало загальне управління справами республіки, право видання декретів, постанов і загальнодержавних заходів, з якими не можна зволікати, за винятком актів, віднесених до виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад, ВУЦВК чи його Президії. Народні комісаріати і Уповноважені РСФРР об'єднаних комісаріатів мали право видавати свої постанови лише в порядку управління, в межах компетенції, наданої їм діючим законодавством [476, арк. 3].

Із питань законодавства, що виникали в Раднаркомі УСРР чи окремих наркоматах, але не відносилися до компетенції РНК УСРР, останній мав право вносити в Президію ВУЦВК розроблені законопроекти для проведення їх згідно зі встановленою процедурою через відповідний законодавчий орган республіки [476, арк. 5].

Після утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік та прийняття Конституції СРСР 1924 року були внесені зміни до конституцій союзних республік. Зокрема, відповідні зміни в УСРР були прийняті постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 10 травня 1925 року № 302, якими закріплювалося входження УСРР до складу СРСР.

Так, відповідно до зазначеного нормативно-правового акту найвищим органом влади УСРР проголошувався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (у редакції російською мовою «верховним органом влади УСРР»), а в період між Всеукраїнськими З'їздами – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. У період між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, що її обирає ВУЦВК [358, с. 517–526].

Статтею 9 Постанови IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» 1925 року зазначалося, що, відповідно до Конституції СРСР 1924 року у справах, віднесених до компетенції СРСР, на території УСРР обов'язкову силу мали постанови найвищих органів Союзу РСР.

Отже, змінами до Конституції УСРР було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року. Проте законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВК, його Президією та РНК УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону зазначалося, що крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії і Раднаркому, не мають права видавати «законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР».

Наступним етапом формування законодавчих органів УСРР було прийняття 15 травня 1929 року нового Основного Закону УСРР. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року верховним органом влади був Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, до виключного відання якого, зокрема і у сфері законотворчості, належало, затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР, остаточне затвердження Конституції Автономної Молдавської

Соціалістичної Радянської Республіки, змін та доповнень до неї. ВУЦВК 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. До відання ВУЦВК, зокрема у сфері законотворчості, належало 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 докорінні зміни в практичну роботу державних органів, а також розгляд питань про часткові зміни Конституції УРСР та про зміну Конституції АМРСР з подальшим поданням на остаточне затвердження Всеукраїнського з'їзду; внесення в порядку законодавчої ініціативи до союзних органів влади питання про зміну Конституції СРСР. Президія ВУЦВК була в періоди між сесіями ВУЦВК вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом влади УРСР, яка мала право припиняти й скасовувати постанови РНК і окремих народних комісаріатів УРСР, Всемолдавського ЦВК й округових виконавчих комітетів [454, с. 277–279].

У Конституції УСРР 1929 року зазначалося, що Президія ВУЦВК мала право, в межах наданих повноважень, видавати декрети, постанови та розпорядження, розглядати й затверджувати проекти декретів і постанов, що вносилися РНК УСРР. Усі законодавчі акти та постанови, в яких визначалися загальні норми політичного, економічного та культурного життя республіки, а також, які вносили докорінні зміни в практичну організацію робіт державних органів влади, так само як і проекти кодексів законів, обов'язково потрібно було подавати на розгляд та затвердження сесії ВУЦВК. Президія ВУЦВК здійснювала право законодавчої ініціативи у вищих органах державної влади та управління СРСР та опротестовувала перед сесією ЦВК СРСР постанови Президії ЦВК СРСР; перед Президією ЦВК СРСР постанови РНК СРСР та припиняла в належних випадках на

території УРСР чинність постанов народних комісаріатів та центральних органів СРСР, які мали права народних комісаріатів [454, с. 280]. Отже, проаналізувавши повноваження вищих органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1929 року, вітчизняний дослідник С. М. Коник, відносить Президію ВУЦВК до органу верховного управління УСРР [235, с. 256].

РНК УСРР як розпорядчий та виконавчий орган ВУЦВК здійснював загальне управління республікою. В межах наданих їй прав ВУЦВКом, видавала законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території республіки, яка, в свою чергу, була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом рад, ВУЦВКом та його Президією [454, с. 280–281].

Отже, згідно з Конституцією УСРР 1929 року законотворчу діяльність здійснювали такі органи державної влади та управління, як Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції СРСР 1936 року законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради СРСР, в межах союзних і автономних республік відповідно до Верховних Рад цих республік [454, с. 349].

Законотворчі функції в УСРР в 1920–1930-х роках виконувало кілька органів державної влади та управління: Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК та РНК УСРР. Це, в свою чергу, ускладнює виокремлення та аналіз стадій (етапів) законотворчого процесу зазначених органів. Відтак, застосовуючи загальнотеоретичні положення щодо сутності законотворчого процесу, умовно можна виокремити такі стадії законотворчого процесу органів державної влади та управління УСРР в зазначений період: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту. Отже, законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР в 1920-х –

першій половині 1930-х років умовно складається з послідовно визначених стадій: від формування правої ідеї до втілення її в життя. Проте, особливістю всіх дій на кожній з стадій було їх узгодження з партійними органами. Тобто на будь-якому етапі КП(б)У могла припинити прийняття законодавчого акту або внести в нього зміни та доповнення. Крім того, ще однією особливістю з перших днів встановлення радянської влади в Україні було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР [376, с. 18–19].

Перша стадія – законодавча ініціатива – мала свої специфічні особливості в законотворчому процесі УСРР. Якщо говорити про період 1920-х – першої половини 1930-х років, то термін «законодавча ініціатива» вживався дуже рідко, наприклад, у Положенні про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів, затвердженому постановою 3-ї сесії ВУЦВК 8-го скликання від 12 жовтня 1924 року,цей термін вживався тільки щодо Президії ВУЦВК (ст. 22) і членів ВУЦВК (ст. 34), в усіх інших випадках мова йшла про право внесення питань в порядку ініціативи [356].

Відтак частіше в законодавстві вживалося поняття «ініціатива» в широкому значенні, що включало в себе можливість вносити на розгляд законодавчих органів і питання, що не потребували законодавчого оформлення [119, с. 28].

У 1920-х – першій половині 1930-х років (до прийняття Конституції УРСР 1937 року) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин. Серед суб’єктів права законодавчої ініціативи розрізнялися ті з них, які мали право вносити пропозиції на сесії ВУВЦК, і ті, які вносили пропозиції в Президію ВУЦВК. До перших належали самі сесії ВУЦВК, Президія ВУЦВК, Президія ЦВК СРСР, Рада народних комісарів УСРР, губернські виконавчі комітети та члени

ВУЦВК. Що стосується таких організацій, як Всеукраїнська центральна Рада профспілок, ЦК комнезамів, Всеукраїнський кооперативний Союз сільського господаря і Червоного Хреста, то вони могли вносити питання на обговорення сесії ВУЦВК тільки через Президію ВУЦВК. До других відносилися: а) державні органи: ЦВК СРСР, ЦВК союзних республік, РНК УСРР, ЦВК і РНК Молдавської АСРР, народні комісаріати та інші центральні відомства та установи УСРР, окружні виконавчі комітети; б) посадові особи: Голова і секретар Президії ВУЦВК, члени та кандидати в члени Президії ВУЦВК, члени ВУЦВК, Голова РНК УСРР та його заступники, голови постійних і тимчасових комісій при ВУЦВК; в) республіканські громадські організації: центральні кооперативні організації, Всеукраїнська рада профспілок, спілка Червоного Хреста, міжнародна організація допомоги борцям революції та інші. Крім того, окремі колективи і громадяни також мали право в порядку ініціативи порушувати питання, що надходили на розгляд Секретаря ВУЦВК, і від нього залежало їх подальше направлення [539, с. 67]. Як видно із вищенаведеного переліку, серед суб'єктів права законодавчої ініціативи відсутні з'їзди Рад: Всеукраїнський та місцеві. Пояснюється це тим, що, фактично виступаючи суб'єктом права законодавчої ініціативи, з'їзди законодавчо не були ним наділені. Причиною цього можна назвати те, що діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад не регулювався окремим нормативним актом постійної дії [61, с. 49]. Проте, як свідчить практика, більшість важливих актів були підготовлені з ініціативи Всеукраїнського з'їзду рад. Ініціатива з'їзду Рад виражалася в специфічній формі – в формі постанови-директиви, що не допускала альтернативи для відповідних законодавчих органів: прийняти чи відхилити пропозицію, що в ній містилась. В цьому також проявлялася одна з особливостей правового статусу верховного представницького органу влади в системі суб'єктів права законодавчої ініціативи [539, с. 68].

Таким чином, у 1920-х – першій половині 1930-х років поняття «ініціатива» вживалося в широкому значенні, що включало в себе можливість вносити на розгляд законодавчих органів й питання, що не потребували законодавчого оформлення. Причиною цього було те, що у зазначений період (до прийняття Конституції УРСР 1937 року) право законодавчої ініціативи мало широке коло державних органів, організацій та осіб, діяльність яких охоплювала широку сферу суспільних відносин [119, с. 29].

Обговорення законопроекту в законодавчому органі – наступна стадія в законотворчому процесі. У 1920-х – першій половині 1930-х років, коли законодавчі функції виконувало кілька державних органів, законопроекти могли розглядатися в одному державному органі й подаватися для затвердження у вищий державний орган, або в кількох державних органах, або навіть у всіх законодавчих органах (наприклад, законопроекти, що стосувалися найважливіших сфер суспільного життя).

Відповідно до ст. 34 Конституції УСРР 1929 року Президія ВУЦВК, зокрема, розглядала й затверджувала проекти декретів і постанов, що їх вносила РНК УСРР. Якщо ці акти належали до сфери регулювання, що входила до безпосередньої компетенції Президії ВУЦВК, то на цьому рівні і завершувалося обговорення. Водночас статтею 35 зазначеного нормативно-правового акту передбачалося, що всі законодавчі акти та постанови, в яких визначалися загальні норми політичного, економічного та культурного життя УСРР, а також ті, що вносили докорінні зміни в існуючу практику діяльності державних органів країни, а також проекти кодексів законів, обов’язково належало подавати на розгляд та затвердження сесії ВУЦВК [454, с. 280].

Таким чином, у даному випадку законопроект міг обговорюватися на засіданні РНК УСРР (за умов, що він ініціювався РНК УСРР), Президії ВУЦВК, а потім на сесії ВУЦВК.

Крім того, згідно зі ст. 22 Конституції УСРР 1929 року затвердження, зміна, доповнення Конституції УСРР, а також остаточне затвердження, зміни та доповнення до Конституції Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки належали до виключної компетенції Всеукраїнського з'їзду рад. Отже, ці питання обговорювалися на засіданнях ВУЦВК, його Президії, РНК УСРР, а результати цих обговорень у вигляді пропозицій передавалися на розгляд та вирішення Всеукраїнського з'їзду рад, тобто проходили обговорення в усіх органах, що мали законодавчі повноваження.

Обговорення законопроектів в тих законодавчих органах, які їх затверджували, відбувалося в організаційних формах, що були властиві даним органам. Суб'єктами обговорення були члени відповідного законодавчого органу: делегати Всеукраїнського з'їзду рад, члени і кандидати ВУЦВК, члени і кандидати Президії ВУЦВК, члени РНК УСРР [376, с. 30–32]. Крім того, законодавством передбачалася можливість залучення до обговорення питань, зокрема і законодавчого характеру, й інших осіб. Так, наприклад, відповідно до наказів «Про порядок роботи Президії ВУЦВК» від 30 липня 1925 року (ст. 4,5) і від 06 лютого 1929 року (ст. 4,5) Президія ВУЦВК на свій розсуд мала право розширювати коло учасників свого засідання.

Порядок обговорення законодавчих актів у всіх вищих органах державної влади мав багато спільних рис. Зокрема, в юридичній літературі в ньому виокремлюють дві складові частини: інформаційно-доповідну і дискусійно-оцінну. Перша включала в себе доповідь (тобто інформацію) і співдоповіді по суті питання, друга – виступи членів відповідного вищого органу державної влади й інших уповноважених на це осіб.

Доповідачі на Всеукраїнські з'їзди і сесії ВУЦВК рекомендувалися Президією ВУЦВК, яка в своєму рішенні про скликання з'їзду чи сесії одночасно визначала порядок денний і доповідачів з кожного питання. Щодо законодавчих актів, що вже розглядалися на засіданнях Президії

ВУЦВК, з доповіддю, як правило, виступав секретар Президії ВУЦВК або особа, уповноважена відомством чи установою – ініціатором постановки питання. Крім доповідачів, на сесіях ВУЦВК і засіданнях Президії могли виступати співдоповідачі: відповідно від постійних комісій ВУЦВК, від відомств і установ – ініціаторів постановки питання в тому випадку, коли доповідь робив секретар ВУЦВК.

Після доповіді та співдоповіді розпочиналися дебати. Їх характер залежав від характеру питання, що обговорювалося, складу органу, в якому відбувалося обговорення, та шляхів його вирішення. Варто зазначити, що особливий вплив на хід дебатів здійснював саме склад органу, в якому проходило обговорення законодавчого акту, особливо в перші роки встановлення радянської влади, коли до складу відповідного органу, окрім представників КП(б)У, входили представники інших партій [539, с. 86–87].

Наступною стадією законотворчого процесу було прийняття законопроекту. Проект правового акту набуває юридичної силу лише після того, як він прийнятий (затверджений) вищим органом державної влади. Затвердження правового акту у вищих органах державної влади відбувався шляхом голосування. У період, що досліджується, передбачалася можливість використовувати три види голосування. Відкрите голосування було головним видом голосування, що застосовувалося в усіх вищих органах державної влади. Питання вирішувалися простою більшістю голосів.

Таємне голосування передбачалося регламентом тільки деяких Всеукраїнських з'їздів рад в перші роки радянської влади. Воно могли проводитися за рішенням Президії з'їзду або за вимогою 1/3 присутніх делегатів. Проте на практиці цей вид голосування майже не застосовувався.

Поіменне голосування передбачалося регламентами деяких Всеукраїнських з'їздів рад, а також Положеннями про ВУЦВК 1921 року і

1924 року. Так, поіменне голосування на сесії ВУЦВК могли здійснюватися лише за письмовим клопотанням 20 членів ВУЦВК (ст. 36 Положення про ВУЦВК 1921 року; ст. 13 Положення про ВУЦВК 1924 року), а для Президії ВУЦВК воно не передбачалося.

Проте, так само як і таємне, поіменне голосування майже не використовувалося на практиці. Водночас в науковій літературі є згадка про такий спосіб голосування, як голосування шляхом вставання (проте в законодавстві про це згадки немає), зокрема, так було прийнято постанову III Всеукраїнського з'їзду рад про формулу урочистої обіцянки червоноармійця [539, с. 91].

Внаслідок того, що законодавчими функціями володіло кілька органів, важливе значення набувало розмежування їх компетенції. Ці питання вирішувалися в конституційному порядку. Для кожного із вищих органів державної влади був встановлений різний об'єм компетенції залежно від його статусу, визначеному конституцією. В цьому проявлявся пріоритет, верховенство вищого органу влади у відношенні нижчого. Дане положення особливо підкреслювалося конституційним закріпленням виняткових повноважень. Відповідно до ст. 22 Конституції УСРР 1929 року до цієї групи повноважень Всеукраїнського з'їзду рад відносилося: затвердження, зміна та доповнення Конституції УСРР; остаточне затвердження Конституції Молдавської АСРР і зміни та доповнення до цієї Конституції; зміна кордонів УСРР і встановлення меж Молдавської АСРР та ін. Характерно, що перераховані вище повноваження входили до компетенції ВУЦВК. Зокрема, він мав право розглядати питання про зміну Конституції УСРР і Молдавської АСРР, про регулювання кордонів УСРР і Молдавської АСРР, але свої постанови з цих питань ВУЦВК зобов'язаний був представляти на затвердження Всеукраїнського з'їзду рад (ст. 30 Конституції УСРР 1929 року).

Тільки після затвердження Всеукраїнським з'їздом рад постанов, прийнятих ВУЦВК, вносилися відповідні зміни до конституції. Постанови

ВУЦВК, прийняті з інших питань, що належали до його компетенції, не підлягали затвердженню вищестоящим законодавчим органом. У даному випадку прийняття акта було одночасно і його затвердженням.

Конституція УСРР не виокремлювала виняткових повноважень ВУЦВК і його Президії, чим, мабуть, підкреслювалось, що будь-яке питання, вирішення якого відносилося до компетенції ВУЦВК, могло бути вирішене Всеукраїнським з'їздом рад, так само як будь-яке з питань, віднесених до компетенції Президії, мав право вирішувати ВУЦВК, якщо вважав це за необхідність. Разом з тим ВУЦВК володів низкою таких повноважень, які щодо Президії були винятковими, тобто вона не мала права самостійно їх вирішувати. До цих повноважень можна віднести, наприклад, затвердження проектів кодексів, а також всіх законодавчих актів, що визначали загальні норми політичного, економічного і культурного життя республіки або вносили конкретні зміни в практику державних органів республіки (ст. 30 Конституції УСРР 1929 року). Коло питань, що відносилося до компетенції ВУЦВК, могла розглядати Президія і приймати з них відповідні правові акти, але вони підлягали обов'язковому поданню на розгляд і затвердження сесії ВУЦВК (ст. 35 Конституції УСРР 1929 року). За ВУЦВК зберігалася прерогатива надати остаточну юридичну силу прийнятим актам Президії шляхом їх затвердження. В той же час акти Президії, якими вирішувались питання безпосередньої компетенції Президії,приймалися нею самою без наступного затвердження ВУЦВК. З питань же виключних повноважень вищестоящого законодавчого органу прийняті акти вимагали затвердження відповідним органом влади. У необхідних випадках кожна вища інстанція могла відмінити будь-який акт нижчої інстанції, на що прямо вказувалося в конституції.

Вищевикладене дозволяє розглядати затвердження не тільки як акт санкціонування і надання остаточної юридичної сили прийнятим

рішенням, але і як одну із форм контролю вищого законодавчого органу над нижчим [539, с. 93].

Четвертою стадією законотворчого процесу УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років було опублікування (оприлюднення) законодавчого акту.

Опублікування законотворчого акту в офіційному виданні було найбільш поширеним способом вступу його в дію. З цією метою було створено Всеукраїнське видавництво при ВУЦВК, до складу якого входили: редакційна колегія, військовий відділ, контрагентство, адміністративний та контрольно-інспекторський відділи [479, арк. 28]. Остаточно це питання було врегульовано постановою ВУЦВК «Про порядок публікації офіційного матеріалу в «Известиях» ЦВКа» від 05 серпня 1920 року [317, с. 643–644].

Порядок оприлюднення законодавчих актів також регламентувався Постановою ВУЦВК від 07 березня 1923 року «Про порядок опублікування законодавчих актів» [489, арк. 73], а законодавчих актів РНК УСРР – Декретом РНК УСРР «Про порядок розгляду і опублікування законодавчих і урядових актів» від 25 січня 1921 року [360, с. 16–17]. Зокрема, всі постанови Всеукраїнського з'їзду рад, постанови ВУЦВК, постанови Президії ВУЦВК та постанови РНК УСРР публікувалися в «Известиях ВУЦИК (Вістях)» і в «Собрании Узаконений и распоряжений правительства на Украине» за підписом голови і секретаря ВУЦВК, голови РНК УСРР, відповідного наркома і управляючого справами (скріплялося підписом секретаря) відповідно [464, арк. 4].

Крім того, існували й інші способи оприлюднення нормативно-правових актів, але вони були не так поширені як публікація. Зокрема, це набуття чинності законом за допомогою телеграфу, а також з моменту, вказаного в самому нормативно-правовому акті [376, с. 41–42].

Варто зазначити, що важливу роль у законотворчому процесі відігравав Народний комісаріат юстиції УСРР. З самого початку створення

в його структурі існували відділи законодавчих пропозицій і кодифікації та публікації законів [487, арк. 24]. Саме відділ публікації НКЮ УСРР здійснював великий об'єм робіт з підготовки до публікації та самої публікації законотворчих актів УСРР.

Таким чином, в 1920-х – першій половині 1930-х років органами державної влади та управління, що здійснювали законотворчу діяльність, виступали Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції УРСР 1936 року законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради УРСР.

Аналіз конституційних засад створення та діяльності законодавчих органів державної влади УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років, дозволяє виокремити етапи їх формування, зокрема, перший: 1919–1925 роки (від прийняття Конституції УСРР 1919 року – до Конституції УСРР в редакції 1925 року); другий: 1925–1929 роки (від Конституції УСРР в редакції 1925 року до Конституції УСРР 1929 року); третій: 1929–1937 роки (від Конституції УСРР 1929 року до Конституції УРСР 1937 року); четвертий, пов'язаний з прийняттям Конституції УРСР 1937 року, відповідно до якої законодавча функція перейшла до Верховної Ради УРСР.

Законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х роках умовно складається з послідовно визначених стадій, зокрема: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту.

Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також те, що вона проходила під впливом марксистсько-ленінської ідеології та контролем КП(б)У.

Застосовуючи загальноприйняту в юридичній науці класифікацію нормативно-правових актів за юридичною силою, проаналізуємо види

нормативно-правових актів, які видавалися центральними органами державної влади на управління відповідно до Конституції УСРР 1919 року.

Згідно з Конституцією УСРР 1919 року законодавчі повноваження центральних органів влади та управління де-юре були розмежовані. Зокрема, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів проголошувався найвищим державним органом влади УСРР, до виключного відання якого належало, по-перше, затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР, по-друге, оголошення війни й укладання миру. Крім законодавчих актів, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів мав право видавати постанови.

Відповідно до ст. 19 Конституції УСРР 1919 року до повноважень ВУЦВК належало право видання законопроектів про строки і порядок обрання місцевих органів влади, а також їх внутрішньої організації. Проте в Конституції УСРР 1919 року нічого не зазначено про компетенції Президії ВУЦВК, але, як засвідчує аналіз законодавчої бази та наукової літератури, Президія ВУЦВК УСРР видавала від свого імені законодавчі акти між сесіями ВУЦВК, хоча за проектом повинна була тільки готувати законопроекти [375, с. 70]. Серед нормативно-правових актів, що видавалися ВУЦВК можна назвати, зокрема, постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 року № 205; «Про затвердження Положення про Раду Народніх Комісарів Української Соціялістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 року та інші.

Статтею 16 Конституції УСРР 1919 року передбачалося, що «Рада Народніх Комісарів має право брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються до законодавства і загального керування країною, але має право вирішувати своєю владою ті чи инші питання, або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням В.Ц.В.К., а коли нема такого

уповноваження, постанови Р.Н.К., даються на затвердження В.Ц.В.К.Р.» [454, с. 143].

Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або за власною ініціативою. Якщо Рада народних комісарів УСРР діяла за власною ініціативою, акти уряду мав затверджувати Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. Крім того, за спеціальним рішенням ВУЦВК Рада народних комісарів УСРР мала право видавати закони.

Приміткою до ст. 16 Конституції УСРР 1919 року передбачалося, що питання, передбачені ст. 11 та ст. 18 Конституції УСРР 1919 року у виняткових випадках могли бути передані Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом на остаточне вирішення РНК УСРР. Отже, РНК УСРР як вищий виконавчий орган державної влади та управління мала право видавати закони. Крім того, РНК УСРР мала право видавати постанови, декрети та положення. Наприклад, постанова Ради народних комісарів УСРР від 07 травня 1919 року [191], Постанова Ради народних комісарів УСРР «Структура й штати Управління Справами Ради Народніх КомісарівУСРРі Української Економічної Наради з постійними комісіями при них» від 20 червня 1925 року, декрет «О некоторых изменениях в составе устройства государственных ученых и высших учебных заведений УССР» [192]. Постанови РНК УСРР затверджувалися ВУЦВК УСРР.

Відповідно до ст. 14 Конституції УСРР 1919 року керівництво окремими сферами життя здійснювали окремі відділи ВЦВКР та народні комісаріати [454, с. 143]. У положеннях про відповідні народні комісаріати зазначалося про особливості підготовки та видання нормативно-правових актів народними комісаріатами. Зокрема, серед нормативно-правових актів народних комісаріатів варто назвати декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри. Наприклад, Постанова Народних комісаріатів внутрішніх справ і фінансів «Про контрибуції та надзвичайні податки» від 01 березня 1919 року № 197;

Постанова Народного комісаріату просвіти УСРР «Про реквізиції бібліотек» від 01 березня 1919 року № 200; Положення Ради народного господарства УСРР «Про текстильний відділ Ради Народного Господарства України» від 01 березня 1919 року № 202 та інші [161, с. 12–15].

Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 05 жовтня 1921 року закріплювало серед повноважень Нарком'юсту УСРР, зокрема, і розробку та розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств, а також кодифікацію законодавства, публікацію законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств [316]. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 01 серпня 1923 року, зазначало, що НКЮ УСРР мало право видання наказів та інструкцій, що визначали діяльність Найвищого Суду, Народних судів і всіх взагалі судових установ УСРР [342].

Процедура прийняття нормативно-правових актів центральними органами державної влади та управління регламентувалася Постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету й Ради народних комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 7 жовтня 1925 року, що залишалася чинною до 1950 року [360].

Таким чином, Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад та Рада народних комісарів УСРР мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом з тим правом законодавчої діяльності, крім Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад та Рада народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки [118, с. 131–145].

4.2. Форми діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках

Сучасні вітчизняні вчені тією чи іншою мірою торкалися проблем зовнішнього вираження управлінської діяльності, але здебільшого їх дослідження присвячені проблемам визначення понять «форма діяльності», «форма діяльності публічної адміністрації», «форма державного управління», а також класифікації форм та методів діяльності органів державної влади. 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 українських учених і практиків. Так, у сфері теорії держави та права, загальнотеоретичні питання щодо визначення форм державного управління та їх класифікації розкриваються в працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Д. В. Журавльова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, В. Ф. Погорілка та інших вчених, у сфері адміністративного права – В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, І. А. Городецької, І. С. Гриценка, В. К. Колпакова, С. О. Короєда, В. І. Курила, Н. Р. Нижник, А. Й. Присяжнюка, М. К. Якимчука, у сфері конституційного права – О. В. Батанова, Я. В. Журавля, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, А. Ю. Олійника, С. Г. Серьогіної, О. М. Солоненка, О. Ф. Фрицького, І. Д. Шумляєвої та інших. Також у площині науки державного управління та політології автори розглядають питання форм і методів діяльності органів державної влади та управління, зокрема, В. Д. Бакуменко, М. М. Білинська, В. І. Тимцуник, І. Є. Туркіна та інші. Водночас дослідження форм та методів діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років залишилося поза увагою дослідників.

Термін «форма» (від лат. *forma* – зовнішність, устрій) означає зовнішнє вираження, певний спосіб такого вираження [343, с. 449]. У науковій літературі форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма – це зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [45, с. 1328], спосіб існування і виразу змісту або будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту [392, с. 501].

Відносно управління, то його формою також вважається зовнішнє вираження відповідної управлінської діяльності [301, 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. Галунька, 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 та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [6, с. 132].

Український правознавець В. К. Колпаков формою державного управління називає зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [231, с. 212]. Інші вчені, зокрема, 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]. Дослідник Ф. Д. Фіночко визначає

форму управління як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [7, с. 132]. 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 [538, с. 230].

Українська вчена С. Г. Серьогіна визначає форму діяльності як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках [100, с. 57–58]. Зокрема, дослідниця зазначає, що підходячи до визначення поняття «форма діяльності органів публічної влади», слід врахувати наявні в юридичній науці такі критерії, як: 1) форма діяльності завжди є зовнішнім виразом волі суб'єктів управлінської діяльності; 2) в умовах демократії такий вираз обов'язково реалізується відповідно до чинного законодавства; 3) це волевиявлення повинно здійснюватися в межах власної компетенції; 4) кожна форма управління повинна мати певну мету [157, с. 113].

Проблема форм управлінської діяльності знаходиться на межі двох наук, зокрема, адміністративного права і науки управління. Стосовно проблем форм управлінської діяльності це загальне положення конкретизується у наступному: а) органи державного управління та їх посадові особи здійснюють свою діяльність не тільки у правових формах; б) питання про удосконалення форм управлінської діяльності знаходиться в площині дослідження шляхів підвищення ефективності діяльності державного апарату, що входить у предмет науки управління [428, с. 5–6].

В юридичній літературі значна увага приділялась дослідженню форм діяльності 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 [158, 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 [85, с. 53]. Під формою адміністративної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель, дослідниця розуміє, сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, які проводяться з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [86, с. 53–63]. Дослідник О. М. Гаврилюк під адміністративно-правовими формами у сфері поводження з побутовими відходами розуміє зовнішній виявів конкретних управлінських дій, визначених нормативно-правовими актами, що полягають у реалізації суб'єктів публічного управління [58, с. 168].

Українська вчена 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 і є вираженням методів управління у сфері юридичної науки [301, с. 103].

Отже, в загальних рисах під формою діяльності органів державної влади та управління варто розуміти зовнішньо виражені та правові за природою і сутністю дії конкретного органу державної влади та управління в межах його компетенції.

Дослідженням поняття та видів форми діяльності органів місцевого самоврядування займалися Я. В. Журавель, Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, І. Д. Шумляєва та інші.

Українські вчені А. М. Колодій і А. Ю. Олійник під формами діяльності державних і самоврядних органів розуміють здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів дій посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу [227, с. 35]. Вчений О. Ф. Фрицький визначає форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування як основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів [306, с. 189].

Згідно з певними критеріями прояву форм управління, їх відповідності чинному законодавству волевиявленням у межах власної компетенції задля досягнення управлінської мети, Я. В. Журавель визначає форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [157, с. 113]. Дослідниця І. Д. Шумляєва, виходячи з більш широкого суб’єктного складу місцевого самоврядування, під формою управлінської діяльності на місцевому рівні розглядає зовнішнє вираження діяльності суб’єктів місцевого самоврядування у вигляді правового акта, санкціонованого державою щодо регламентації внутрішньої організації, основних напрямів діяльності, прав та обов’язків учасників, механізму реалізації права членів територіальної громади на місцеве самоврядування [528, с. 262–270].

Отже, проаналізувавши наявні в юридичній науці ідеї та погляди щодо форми управління, варто зазначити, що форма діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-х – першої половини 1930-х років – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності (правової (правово-організаційної) чи організаційної). Отже, якщо функції розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, то форми – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми діяльності органів державної влади та управління УСРР показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Але, аналізуючи форми діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-х – першої половини 1930-х років, варто пам'ятати про місце та роль КП(б)У в державі та про її контроль за створенням і функціонування органів державної влади та управління.

У цілому неодноразово робились спроби типологізації форм управлінської діяльності, але у ній і досі не сформульовані єдині підходи до цієї проблеми [20, с. 20–27]. В юридичній науці немає загальновизнаної 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) [420, с. 167]. Цю точку зору розділяє також Д. В. Журавльов [159, с. 86] та А. С. Васильєв [43].

Український вчений С. В. Ківалов форми державного управління поділяє на правові та неправові, до яких належать: видання нормативних та індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; виконання юридично-значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо); проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми вчений відносить до правових, тому що вони тягнуть правові наслідки, дві останні – неправові, адже не зумовлюють виникнення правових наслідків [3, с. 176–179].

На думку вченого 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 [231, с. 212–213]. Так, правознавець В. О. Демиденко поділяє форми роботи уряду України на правові, організаційні й організаційно-правові форми. Зокрема, під правовою формою дослідник розуміє 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 [98, 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 В. О. Демиденко відносить, зокрема, діловодство, статистику, бухгалтерську звітність в органах державного управління тощо. 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 [98, с. 200].

Деякі автори вирізняють такі форми реалізації повноважень органів публічної влади, як правотворчість, правозастосування, регулювання, управління, координація [190, с. 193]. У зв’язку з цим варто погодитися з

С. Г. Серьогіною, яка зазначає, що в цьому випадку відбувається змішування функцій, форм і методів діяльності, оскільки функція управління може здійснюватися за допомогою як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, а координація виступає як спосіб владної діяльності, який може застосовуватися в межах різних форм з метою ефективної реалізації функцій і компетенції [100, с. 58].

Радянські дослідники І. І. Євтихієв та В. А. Власов розрізняли такі форми діяльності виконавчо-розпорядчих органів, як: а) здійснення матеріально-технічних операцій, що не викликають безпосередніх правових наслідків; б) укладення цивільно-правових угод, які стосуються майнових інтересів певної державної установи (організації); в) видання актів управління (адміністративних актів), які зумовлюють певні юридичні наслідки; г) проведення дій, котрі мають обов'язкове значення без одночасного видання акта управління (адміністративний примус) [144, с. 8]. Зокрема, вчені зазначали, що вплив держави на свідомість і поведінку осіб, які допускають протиправні вчинки, безумовно розглядається як один із методів (способів) державного управління, а не як форма управлінської діяльності [144, с. 28].

О. П. Рябченко зазначає, що «багато авторів, аналізуючи форми державного управління, поділяють їх на правові та неправові. Таке визначення потребує уточнення – обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – створення чи внесення змін до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки відбуваються при виданні актів управління, укладанні угод, здійсненні нормотворчої діяльності» [382, с. 71–72].

Дослідниця І. Є. Туркіна зазначає, що усі форми управлінської роботи у будь-якому випадку мають правовий характер. В організаційних формах більш розгорнуто представлені компромісні позиції, підходи які влаштовують як суб'єктів, так і об'єктів управління, на відміну від

правової форми, де яскраво виражено одностороннє волевиявлення уповноваженого державного органу чи посадової особи [441, с. 129–130].

Українські вчені А. М. Колодій та А. Ю. Олійник форми діяльності державних і самоврядних органів поділяють на правові, організаційні і організаційно-правові [227, с. 38]. Б. В. Калиновський, розкриваючи форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади, виокремлює правові, організаційні і організаційно-правові форми діяльності [209, с. 21].

Дослідниця С. Г. Серьогіна зазначає, що форми діяльності можна поділити на юридично значущі та юридично незначущі. Цю позицію вченої поділяє і український дослідник Я. В. Журавель [157 с. 113 – 114]. Таким чином, юридично значущими формами діяльності органів публічної влади мають бути такі, використання яких спричиняє виникнення конкретних правових наслідків (правові). Юридично незначущими формами мають бути такі, які безпосереднього значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. До них можна віднести: організаційні дії; матеріально-технічні операції. Відтак залежно від характеру наслідків (отриманого результату) форми діяльності С. Г. Серьогіна класифікує на правові, організаційні й матеріально-технічні. Правові форми діяльності пов’язані з виконанням юридично значущих дій у чітко визначеному законодавством порядку. За їх допомогою відбувається фіксація рішень і дій органів і посадових осіб публічної влади, що мають юридичний зміст. Результатом правової діяльності є акт правового характеру. До правових форм вчена відносить нормотворчу, правозастосовну, установчу та контрольну форми діяльності [100, с. 215]. Організаційні форми діяльності здійснюються в рамках чинного законодавства і на його підставі, однак не потребують чіткого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не спричиняють юридичних наслідків. Матеріально-технічні форми діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів і відбуваються в порядку

поточної роботи. Їх специфіка полягає в тому, що вони є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів публічної влади [99, с. 209–212; 100, с. 59–60; 367, с. 158].

Український дослідник О. М. Гаврилюк зазначає, що оскільки мова йде про форми управлінської діяльності у певній сфері суспільних відносин, на увагу заслуговують тільки правові форми, які регламентовані нормативно-правовими актами, у яких закріплено зовнішній прояв конкретних дій волевиявлення суб'єкта публічного управління [58, с. 166].

Для аналізу форм діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х – першої половини 1930-х років варто застосовувати загальноприйнятий 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 [129, с. 91–98]. Проте слід зазначити, по-перше, про вплив, керівництво та контроль КП(б)У на процеси формування та діяльності органів державної влади та управління радянської України в зазначений період; по-друге, рішення КП(б)У були політичними актами, що мали юридичні наслідки. А отже, це дає підстави говорити більше про правово-організаційну та організаційну форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років.

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» [159, с. 89].

Формування нової системи органів державної влади та управління на території України розпочалося з ініціативи Росії проголошенням радянської влади в м. Харкові, де зібралося 2/3 делегатів. Відповідно до

резолюції І 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 [454, с. 112]. Пізніше, система радянських органів державної влади та управління була закріплена Конституцією УСРР 1919 року.

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 Народніх Комісарів Української Соціялістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 року); постанови, декрети та положення Ради народних комісарів УСРР (наприклад, Постанова Ради народних комісарів від 07 травня 1919 року [191], Постанова Ради народних комісарів «Структура й штати Управління Справами Ради Народніх Комісарів УСРР і Української Економічної Наради з постійними комісіями при них» від 20 червня 1925 року, декрет «О некоторых изменениях в составе устройства государственных ученых и высших учебных заведений УССР» [192]; 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) Народного комісаріату зовнішніх справ УСРР «Про порядок в'їзду українських громадян, які мають паспорти РСФРР, на територію УСРР і РСФРР» (6 березня 1921 року); «Про порядок видачі віз на в'їзд в УСРР» (12 грудня 1921 року, 26 грудня 1921 року); «Про узгодження призначень закордонних представників» (05 жовтня 1922 року) [266, с. 30];

рішення (постанови) колегій народних комісаріатів (в першій половині 1920-х років).

У радянський час дослідженням проблем нормотворчості органів державної влади досліджували низка вчених. Радянські дослідники В. А. Власов, П. Т. Василенков, Н. А. Волков, П. Т. Вишняков, Ю. М. Козлов, І. М. Кузнєцов, В. М. Марчук, В. М. Манохін, С. А. Маєвський, В. С. Проніна, О. В. Шоріна, Ц. А. Ямпольська та іншірозглядали особливості функціонування й структуру органів державного управління СРСР й УРСР, а про нормотворчу діяльність згадували лише побічно.

У юридичній науці розкриттю теоретичних аспектів зазначеної проблематики присвячені праці фахівців з теорії держави і права С. Д. Гусарєва, М. С. Кельмана, А. М. Колодія, В. В. Копєйчикова, О. Г. Мурашина, А. Ю. Олійника, О. Д. Тихомирова та ін.

Особливості нормотворчої діяльності окремих органів державної влади в Україні досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф.Андрійко, Ю. П. Битяка, В. Д. Гончаренко, Н. Р. Нижник, В. М. Шаповал та інші вчені.

Проте варто підкреслити, що на загальнотеоретичному рівні подальшого дослідження потребують різновиди нормативно-правових актів народних комісаріатів УСРР, їх систематизація, стадії нормотворчої процедури, форми контролю за відповідністю змісту таких актів вимогам законності.

Поняття нормотворчої діяльності є багатогранним явищем. Відтак у юридичній науці існує багатоманітність підходів до визначення понять «нормотворчість», «нормотворча діяльність» та «нормотворчий процес». У зв'язку з цим важливе значення має аналіз співвідношення понять «нормотворчість» та «правотворчість». По-перше, продовжуючи радянську традицію, ці два поняття вживаються як синоніми. Так, радянський вчений Б. М. Лазарєв, ототожнюючи ці два поняття, зазначає, що нормотворчість у

правовій сфері – це, власне і є державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права у закон» [275, с. 52]. По-друге, в юридичній науці нормотворчість визначається як офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства зі встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [388, с. 348]. По-третє, вітчизняний дослідник Ж. О. Дзейко висловлює думку про те, що про нормотворчу діяльність варто говорити як у власному розумінні слова, так і в широкому. У власному розумінні – це діяльність із виробництва (формування) норм права, а у широкому – діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям нормативних правових актів [110, с. 13]. Вчений Д. В. Журавльов, щодо проаналізованих визначень говорить про присутність нормотворчості як у правоутворенні, так і у правотворчості. При цьому зазначає, що нормотворчість є набато вужчим поняттям, ніж правоутворення та правотворчість [158, с. 66]. По-четверте, в юридичній науці існує думка, що нормотворчість притаманна в основному діяльності окремих органів держави, а правотворчість зазвичай визначають як діяльність держави у цілому, всіх її компетентних органів [527, с. 148]. О. Л. Дзюбенко зазначає, що нормотворчість – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з підготовки, прийняття, зміни чи скасування і введення в дію норм права, що мають підзаконний характер [111, с. 70].

В. Б. Авер'янов, здійснюючи розподіл функцій на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади, виділяє нормотворчу діяльність, тобто підготовку проектів та видання нормативних актів з питань регулювання діяльності, що здійснюється як у межах органу, так і поза ним [48, с. 320]. Під нормотворчою діяльністю міністерства України, на думку вітчизняної дослідниці Н. М. Охріменко, слід розуміти специфічну форму комплексу активних дій уповноважених на те осіб міністерства, спрямованих на врегулювання суспільних відносин шляхом установлення норм права, внесення змін до існуючих норм, формування, ухвалення та

оприлюднення (у разі потреби) нормативних актів міністерства та припинення їх дії [332, с. 130–131].

Отже, застосовуючи загальнотеоретичні положення тлумачення понять «нормотворчість» та «нормотворча діяльність» розглянемо особливості здійснення нормотворчої діяльності народними комісаріатами як органами державного управління УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років. Після проголошення радянської влади на території України розпочалося формування і нової системи органів державної влади. Ускладнювався цей процес політичними та соціально-економічними факторами.

Радянська влада зупинила дію нормативно-правових актів, які діяли до 1917 року, що призвело до правового нігілізму. Нормотворча діяльність органів державної влади 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. [52, 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 року., затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад. У діяльності народних комісаріатів у сфері нормотворчості також варто відмітити, складну, суперечливу ситуацію.

В юридичній науковій літературі загальновизнано, що відомчі нормативні акти відіграють допоміжну роль у правовому регулюванні суспільних відносин [164, с. 160], виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції щодо законів та інших нормативних актів. Проте, як зазначають науковці, дане твердження в жодному разі не зменшує значення нормотворчої діяльності органів державного управління, яка дає

можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин у сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні [250, с. 49–50].

Повноваження народних комісаріатів УСРР регламентувалися положеннями про відповідні наркомати, в яких зазначалися особливості видання ними відповідних нормативно-правових актів. Серед нормативно-правових актів народних комісаріатів варто назвати декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри. Нормотворча форма діяльності колегій народних комісаріатів УСРР реалізувалася шляхом прийняття колегією загально-обов'язкових рішень.

Український дослідник О. Р. Купчик, аналізуючи організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату закордонних справ УСРР в 1919–1923 роках, серед нормативних актів, що видавалися НКЗС УСРР, називає накази (циркуляри), наприклад, «Про порядок в'їзду українських громадян, які мають паспорти РСФРР, на територію УСРР і РСФРР» (06 березня 1921 року); «Про порядок видачі віз на в'їзд в УСРР» (12 грудня 1921 року, 26 грудня 1921 року); Інструкція «Про порядок висилки іноземців за межі УСРР»; Інструкція «Про облік і контроль над засобами пересування іноземних представництв в межах УСРР» та ін. [266, с. 30–31].

Положення про Народний комісаріат юстиції, затверджене Постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 року закріплювало серед повноважень Нарком'юсту УСРР, зокрема, і розробку та розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств, а також кодифікацію законодавства, публікацію законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств [316, с. 572]. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету 1 серпня 1923 року

зазначало, що НКЮ УСРР мало право видання наказів та інструкцій, що визначали діяльність Найвищого Суду, Народних Судів і всіх взагалі судових установ УСРР [342].

У Положенні «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 року зазначалося, що НКОЗ УСРР мав право розробки й підготовки законодавчих норм у сфері медико-санітарної справи, здійснювати спостереження та контроль за застосуванням цих норм і прийняття заходів до неухильного їх виконання, а також видання обов'язкових для всіх установ і громадян УСРР розпоряджень і постанов у сфері медико-санітарної справи тощо [400].

З огляду на необхідність розробки та редагування законодавчих і урядових актів, згідно з Положенням про Народний комісаріат юстиції УСРР 1923 року, у структурі НКЮ УСРР було створено Відділ законодавчих проектів та кодифікації [342]. Відповідно до Постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету й Ради народних комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 07 жовтня 1925 року за Відділом законодавчих проектів та кодифікації Народного комісаріату юстиції УСРР було закріплено право розглядати законодавчі та урядові проекти окремих відомств. Відділ законодавчих проектів і кодифікації Народного комісаріату юстиції не пізніш як через три дні після надходження на його розгляд зазначених вище проектів зобов'язаний був пересилати відповідному відомству свій висновок щодо проекту або відредагований проект, разом з тим пересилаючи копію до Ради Народних Комісарів УСРР або до малого Раднаркому. Зазначений порядок застосовувався також до декретів, які пересилалися для реєстрації, як урядових розпоряджень, що мали загальнодержавне значення, які видавалися в РСФРР «по Народніх Комісаріятах Юстиції, об'єднаних в силу згоди, заключної 18-го травня і 1-го червня 1919 р. В. Ц. В. К. і підтвердженої IV Всеукраїнським З'їздом Рад» [360].

Крім того, Відділ законодавчих проектів та кодифікації Народного комісаріату юстиції УСРР здійснював систематизацію законодавчих та урядових актів, підготовку та редагування проектів кодексів, а також перевіряв відповідність діючим нормам права розпоряджень, виданих народними комісаріатами та Центральними відомствами. Для реалізації цього завдання всі народні комісаріати і центральні відомства були зобов'язані надсилати до Відділу законодавчих проектів та кодифікації НКЮ УСРР копії своїх розпоряджень загальнодержавного значення [360].

Згідно з Постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету й Ради народних комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 07 жовтня 1925 року проекти нових кодексів або правки до вже діючих кодексів вносилися Відділом законодавчих проектів та кодифікації НКЮ УСРР на остаточний розгляд та затвердження Ради народних комісарів УСРР і Всеукраїнського центрального виконавчого комітету [360]. Зазначена постанова та порядок розгляду нормативних актів залишалися чинними до 1950 року (Постановою Ради Міністрів Української РСР від 22 серпня 1950 року № 2563) [121, с. 3–6].

Особливу групу нормативно-правових актів того часу становили адміністративні акти. Коментуючи Адміністративний кодекс УСРР 1927 року, радянські дослідники І. Фалькевич та І. Житловський зазначали, що «адміністративні акти – це такі чинності адміністративних чи інших органів влади, що в них виявляється елемент влади, чинності, що тісно зв'язані з функціями й суттю влади та їх ніяким чином не можна делегувати або передавати приватним особам або організаціям (конфіскація й реквізиція майна, адміністративне заслання, особисте затримання особи, покладання на громадян тих чи інших обов'язків, незалежно від того, чи вони хочуть того, чи ні)» [447, с. 15]. Адміністративні акти радянської України поділялися на дві категорії: на загальні, або нормативні, акти та індивідуальні акти або адміністративні

розпорядження [447, с. 15]. «Нормативні акти – це такі, що містять в собі правила загального поступування; це правові норми, що виходять від адміністративних органів. Відношення нормативних актів до закону таке, що їх видається в межах закону на розвиток, виконання та пояснення змісту чинного законодавства; тим самим нормативні, або загальні, адміністративні акти не можуть суперечити чинному законодавству. Нормативні акти – це своєрідний підсобний закон. Головна різниця між законом та загальним (нормативним) адміністративним актом є та, що закони видає центральна влада з законодавчими функціями, а нормативні акти – центральні урядництва або місцеві виконкоми та ради. Спільне між законом та нормативним актом є те, що як закон, так і нормативний акт не торкаються однієї особи, а всієї людності даної території або окремих груп людності». До нормативних актів, або загальних адміністративних актів, належать: інструкції, обіжники та обов'язкові постанови.

Відповідно до Адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927 року «адміністративні розпорядження – це індивідуальні акти, що стосуються до окремих осіб і конкретних випадків, наприклад: конфіскація, реквізиція, затримання особи, прикладання адміністративного впливу до особи, що зламала обов'язкову постанову виконкому чи міськради, дозвіл на набуття зброї, дозвіл на влаштування лотереї тощо» [447, с. 16].

Відповідно до ст. 12 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року загальними адміністративними актами є: 1) інструкції й обіжники та 2) обов'язкові постанови [9, с. 5]. Згідно зі ст. 13 Адміністративного кодексу УСРР змістом інструкції були «загальні пояснення підлеглим урядовим особам та установам того, як запроваджувати в життя той чи інший закон або постанову радянської влади або пояснення їх змісту, а також подання додаткових правил до законів і постанов в межах, ними встановлених», предметом обіжників є окремі з'ясування та директивні вказівки урядовим особам або установам, дотичні до їхньої урядові роботи [447, с. 16].

Вищезазначеним нормативно-правовим актом регламентувалася процедура оголошення нормативних (адміністративних) актів. Зокрема, відповідно до арт. 19 Адміністративного кодексу УСРР «інструкції й обіжники (а також обов'язкові постанови), що їх видають народні комісаріати та прирівняні до них центральні установи в межах їх компетенції, які виходять за межі внутрішньої діяльності і стосуються прав і обов'язків людності, громадських організацій, державних підприємств та установ, треба оголошувати у відділі II в «Збірнику Узаконень і Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду», а термінові інструкції та обіжники ще й у «Вістях ВУЦВК». Вищезазначені інструкції, що їх треба оголошувати в «Збірнику Узаконень і Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України», відповідні Центральні установи можуть оголошувати раніш у своїх виданнях» [447, с. 18–19].

Процедура набуття юридичної сили нормативно-правовими актами уряду СРСР та УСРР, а також механізм взаємодії між законами уряду СРСР та РНК союзних республік регламентувалися постановою ЦВК і РНК СРСР «Про час надання чинності законам і розпорядженням Уряду Союзу РСР, а також розпоряджень урядництв Союзу СРСР» від 06 лютого 1925 року [397], постановою ЦВК і РНК СРСР «Про доповнення постанови Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народніх Комісарів СРСР від 06 лютого 1925 року про час надання чинности законам і розпорядженням Уряду Союзу РСР, а також урядництв Союзу РСР» від 01 червня 1927 року [398], постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 27 жовтня 1927 року [447, с. 28–29].

Взаємовідносини між законодавчими актами й постановами центральних органів влади СРСР, УСРР і АМСРР регламентувалися відповідними законами Уряду СРСР, УСРР та Постановою Молдавського Першого З'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів «Про Конституцію Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки», що була затверджена постановою ВУЦВК від 10 травня

1925 року. Відповідно до ст. 4 зазначеної постанови, законодавчі акти й постанови центральних органів влади СРСР (ЦВК СРСР, його Президії, РНК СРСР, РПО) та центральних органів УСРР (ВУЦВК, РНК, УЕН) поширилися, як правило, на Автономну Молдавську СРР, за винятком випадків:

а) якщо в них є вказівка, що їх дія не поширюється на територію АМСРР;

б) щодо законодавства УСРР, якщо верховні органи АМСРР в межах прав, наданих Конституцією АМСРР, видадуть свої самостійні закони. Відповідно до ст. 5 Конституції АМСРР, верховні органи АМСРР мали право видавати самостійні законодавчі акти в таких справах:

а) щодо організації необ'єднаних народних комісаріатів АМСРР, а також місцевих виконавчих комітетів та їхніх відділів, відповідно до загальних принципів організації тих самих органів в УСРР;

б) щодо встановлення штатів і структури установ необ'єднаних народних комісаріатів;

в) щодо справи про мову, відповідно до Конституції АМСРР;

г) у справах народної освіти відповідно до основних засад Кодексу Законів про народну освіту [242, с. 577–590].

Обов'язкові постанови народних комісаріатів і прирівняних до них центральних установ оголошується таким самим порядком, що й інструкції та обіжники, і таким же порядком вони набувають сили [447, с. 28–29].

Адміністративний кодекс УСРР 1927 року визначав обов'язкові постанови як загальні адміністративні акти, до яких також належали інструкції та обіжники (арт. 12 Адміністративного кодексу УСРР).

Крім того, відповідно до Адміністративного кодексу УСРР 1927 року право видавати обов'язкові постанови надавалося «округовим виконавчим комітетам, районовим виконавчим комітетам, міським та селищним радам, народним комісаріатам та прирівняним до них центральним установам [9, с. 11–12]. Райвиконкоми, міські ради тих міст, що не були округовими

центрами, та селищні ради мали право видавати обов'язкові постанови лише з питань охорони революційного ладу, громадського спокою й безпеки та охорони державного, громадського й приватного майна; боротьби з пияцтвом і незаконним гуральництвом; упорядкування; запобігання й боротьби з пожежами, повінню та з іншим стихійним лихом; народного здоров'я (боротьба з пошестями, з антисанітарним станом місць громадського користування, забруднення води до життя тощо); розквартирування військ; боротьби з шкідниками сільського та лісового господарства, зі шкідниками садів та городів і з епізоотіями; охорони лісів, парків, скверів, боротьби з пошкодженням засівів, лук та зелени; боротьби із порушенням правил щодо мисливства, а так само рибальства у водах місцевого значення (проте, відповідно до арт. 137 Кримінального кодексу УСРР, за рибний, тваринний та інші види добувної промисли в морях, річках і озерах загальнодержавного значення передбачалося переслідування в судовому порядку); визначення місць, часу й порядку провадження торгівлі в закритих і відкритих приміщеннях, ярмарках, ринках, базарах і в інших місцях, що їх відведено під торгівлю, а також встановлення нагляду за використанням мір і ваги; регулювання вуличного та шляхового руху; будівництва шляхів в установлених у законі межах; в інших справах, коли це буде спеціально зазначено в законодавстві СРСР і УСРР. Округові виконкоми й ради, що є округові центри, мали право видавати обов'язкові постанови у всіх справах, що й райвиконкоми, а також у житлових справах, комунального господарства та охорони пам'яток культури й природи» [9, с. 12]. Наприклад, Ніжинським окружним виконавчим комітетом у березні 1924 року були видані обов'язкові постанови про порядок оплати за електричне освітлення [49, арк. 21], утримання в чистоті вулиць, площ і дворів» [49, арк. 27], утримання кондитерських і пекарських закладів [49, арк. 31], утримання громадських перукарень міста Ніжина та інших населених пунктів округу [49, арк. 36], охорону чистоти води для пиття і водопоїв м. Ніжин і

Ніжинського округу [49, арк. 46]. Київський губвиконком у 1925 році видавав обов'язкові постанови щодо регулювання праці двірників [107, арк. 35 зв.], про оплату праці осіб, притягнених до боротьби зі сніговими заметами [107, арк. 35 зв.], про реєстрацію медичних установ та хімічних лабораторій [107, арк. 36 зв.], ювелірних підприємств та годинникових майстерень [107], а також обов'язковими постановами встановлювалися крайні ціни на хліб та газ [107, арк. 37], положення про квартирну платню [107, арк. 68] та правила поливу вулиць влітку [107, арк. 97].

Артикулом 28 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року зазначалося, що «округовим і районним виконавчим комітетам, їх президіям і міським та селищним радам надається право, в обсягу їх компетенції і в межах їх території, на розвиток і на виконання чинного законодавства, видавати обов'язкові постанови, тобто постанови, що їх оголошується до загального відома й які встановлюють будь-які обов'язки для всієї людности даної території або для окремих груп людности» [9, с. 6]. На відміну від «Положення про видання обов'язкові постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку», затвердженого постановою ВУЦВК від 30 серпня 1922 року, Адміністративний кодекс УСРР передбачав за порушення та невиконання обов'язкових постанов відповідальність не тільки в адміністративному порядку, а й в окремих випадках, встановлених законом, судовому або дисциплінарному [9, с. 6]. Постанови, що їх ухвалили виконавчі комітети, міські та селищні ради на своїх засіданнях і які не відповідали ознакам, зазначеним в цьому артикулі, не вважалися за обов'язкові постанови.

Отже, обов'язкові постанови – це тимчасові акти радянських органів місцевої влади, що закріплювали обов'язки всього населення відповідної адміністративної одиниці або окремих його груп і за порушення та недотримання яких передбачалася юридична відповідальність [132, с. 79–82].

Варто зазначити, що дія обов'язкових постанов характеризувалася низкою критеріїв, зокрема, територією, колом осіб та часом. По-перше, територіально дія обов'язкової постанови поширювалася на територію відповідної адміністративної одиниці, зазначену у самій обов'язковій постанові. По-друге, в обов'язковій постанові зазначалися особи, установи, підприємства та організації, на які поширювалася дія обов'язкової постанови. По-третє, в обов'язковій постанові вказувався термін її дії. У випадках, коли такої вказівки не було в самій обов'язковій постанові, то вважалося, що вона видана на один рік. Отже, як правило, термін дії обов'язкових постанов не перевищував одного року з моменту їх прийняття. Але обов'язкові постанови, що стосувалися охорони революційного ладу, громадського спокою й безпеки, впорядкування житлової справи, охорони народного здоров'я та врегулювання вуличного й шляхового руху могли видаватися на термін більше одного року з вказівкою, що така постанова діє до моменту її скасування [9, с. 7].

Зміст обов'язкових постанов оприлюднювався кількома способами, зокрема, шляхом оголошення в офіційному місцевому органі (інколи їх там і видавали), розклеювання на будинках окружових та районових виконавчих комітетів, міських, селищних та сільських рад, селянських будинках, в приміщеннях комітетів незаможних селян, товариств взаємодопомоги та в інших громадських будинках. Сільські ради мали право оголошувати обов'язкову постанову на сільських сходах. Усі обов'язкові постанови набували чинності через десять днів після їх оприлюднення, за винятком тих, в яких вказувався термін набуття ними чинності. У невідкладних випадках, таких як боротьба з стихійним лихом, потреба розквартирування військ та інших, допускалося зменшення зазначеного терміну.

Таким чином, обов'язкові постанови як тимчасові, обов'язкові акти місцевих органів радянської влади, встановлюючи обов'язки населення, установ та організацій на відповідній адміністративній одиниці,

забезпечували притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних в їх порушенні або невиконанні, а також осіб, які становили ідеологічну загрозу для радянської держави. Порядок їх видання і застосування відображав ті проблеми, що виникали в організації та діяльності місцевих органів радянської влади.

Обов'язкові постанови встановлювали будь-які обов'язки або заборони не робити чогось, а також, обов'язково, відповідальність за невиконання цих обов'язків або за дії всупереч цій забороні. Обов'язки або заборони покладалися на все населення певної території або на окремі групи, державні установи, на громадські організації тощо. Відтак вони повинні були оприлюднюватися (оголошуватися) доступним для населення способом.

Згідно з Положенням…1922 року обов'язкові постанови видавалися з питань управління та охорони порядку, а також в розвиток діючих декретів та положень, зокрема, з питань суспільної безпеки і порядку, народної охорони здоров'я, правил, що регулюють торгівлю, збір податків, боротьбу з стихійними лихами, будівельного статуту, пияцтва і т. п. [401, с. 620–622]. Наприклад, в обов'язковій постанові про боротьбу зі шкідниками збіжжя та продуктів його переробки на державні й кооперативні організації та приватні особи, що торгували хлібним зерном, покладалася ціла низка обов'язків, як, наприклад: очистити склепи, елеватори, млини, круподерки, усунути причини, з яких заводиться вогкість у помешканнях. За невиконання передбачалися відповідні заходи адміністративного впливу, такі як штраф, арешт та примусові роботи. В обов'язковій постанові про боротьбу зі самогоноварінням встановлювалася заборона виготовляти самогон, апарати, приладдя, тобто обов'язки з невиконання певних дій, а хто чинив всупереч забороні – притягувався до відповідальності в судовому й адміністративному порядку [447, с. 32].

Як зазначалося вище, обов'язкові постанови видавалися на розвиток та виконання діючого законодавства, відтак вони не повинні були

суперечити та повторювати закон, лише додаючи до нього санкцію. По-перше, законодавством передбачалося, що якщо обов'язкова постанова дослівно повторювала зміст будь-якого артикулу Кримінального кодексу УСРР, то такою обов'язковою постановою нічого нового не встановлювалося, а, отже, вона не мала юридичної сили. По-друге, якщо обов'язкова постанова пояснювала зміст того чи іншого артикулу Кримінального кодексу УСРР та вказувала на випадки, до яких даний артикул можна застосувати, то це визнавалося тлумаченням закону, а відтак, обов'язкова постанова не мала ніякого значення, оскільки при розгляді справи суд керувався законом. По-третє, якщо обов'язкова постанова повторювала Цивільний або Земельний кодекси УСРР, що не передбачали права видавати обов'язкові постанови, і встановлювала відповідальність в адміністративному порядку, то така постанова суперечила законодавству, оскільки Цивільний та Земельний кодекси УСРР самі передбачали наслідки, пов'язані із порушенням або невиконанням відповідних артикулів. По-четверте, якщо обов'язкова постанова, повторюючи закон, не встановлювала ніякої відповідальності, то вона взагалі не була обов'язковою постановою [447, с. 40–41].

Отже, обов'язкова постанова не повинна була своїм змістом повторювати норми закону. У зв'язку з цим постановою РНК СРСР «Про обмеження накладання штрафів адміністративним порядком» від 04 січня 1928 року було дано директиву урядам союзних республік – «видавати постанови, що передбачають заборону місцевим радам і виконавчим комітетам видавати обов'язкові постанови з накладанням за їх порушення штрафів адміністративним порядком у питаннях, що їх регулюють постанови вище поставлених органів влади» [395].

Дослідниками радянського періоду зверталася увага на випадки, коли нормативно-правовий акт центральних органів державної влади не передбачав ніяких стягнень за його недотримання або невиконання. Наприклад, Адміністративний кодекс УСРР 1927 року закріплював

правила проведення зборів, нарад, походів, маніфестацій, користування державним прапором, але не передбачав ніяких стягнень за порушення встановлених правил. Відтак місцеві органи влади змушені були видавати обов'язкові постанови, копіюючи цілі розділи з Адміністративного кодексу УСРР, додаючи заходи адміністративного впливу за невиконання встановлених правил. Отже, в даному випадку недоліки були в Адміністративному кодексі УСРР, а не в обов'язкових постановах, що видавалися на його виконання [447, с. 41].

Обов'язкові постанови, прийняті на виконання та розвиток діючого законодавства та встановлюючи обов'язки громадян, повинні були мати свій самостійний зміст. У цьому розумінні будь-який закон, а також Кримінальний кодекс УСРР могли бути підставою до видання обов'язкової постанови [447, с. 42]. Наприклад, за умисне знищення або пошкодження майна, що належало державним, громадським та кооперативним установам чи підприємствам, а також електропроводок, засобів зв'язку тощо, згідно з арт. 75 Кримінального кодексу УСРР, як захід соціальної оборони застосовувалося позбавлення волі на термін до одного року, а коли цей злочин спричинив до тяжких наслідків – позбавлення волі до п'ятих років, з конфіскацією майна або без неї. Обов'язкові постанови не могли встановлювати відповідальності за умисне знищення або пошкодження цього майна, бо це вже було зроблено Кримінальним кодексом УСРР, але відповідні виконкоми або ради мали право встановити у видаваних від них обов'язкових постановах правила, щоб запобігти пошкодженню або знищенню зазначеного майна (через встановлення нічних сторожів, поділ відповідної сторожі тощо), і встановити відповідальність за невиконання цих правил в адміністративному порядку [447, с. 41].

Таким чином, обов'язкові постанови місцевих органів влади УСРР, регулюючи питання місцевого значення з урахуванням географічних, економічних та соціальних особливостей, встановлювали відповідальність

за їх недотримання або невиконання та, обов'язково, мали відповідати загальносоюзному законодавству [128, с. 16–20].

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 [6, с. 135–136]. До таких актів можна віднести, наприклад, постанову колегії Народного Комісаріату Просвіти УСРР від 07 лютого 1919 року, відповідно до якої засідання Широкої колегії відбуватимуться проходити у понеділок, середу та п'ятницю з 10 до 12 годин, а засідання Вузької колегії – у вівторок і четвер о 10 годині ранку [508, с. 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. [52, с. 17]. 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 року, затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад.

Як зазначалося вище, Конституція УСРР 1919 року визначила правові засади створення та функціонування органів державного управління. Згідно зі ст. 16 Конституції 1919 року Рада народних комісарів УСРР 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 УСРР даються на затвердження ВЦВКР» [241, с. 57]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або за власною ініціативою. Якщо Рада народних комісарів УСРР діяла за власною ініціативою, акти уряду мав затверджувати Всеукраїнський центральний виконавчий комітет. Крім того, за спеціальним рішенням ВУЦВК Рада народних комісарів УСРР мала право видавати закони.

Отже, все вищезазначене дозволяє говорити про організаційно-правову форму функціонування органів державного управління УСРР в 1920-х роках. 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.

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 [159, 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 [158, с. 125]. На думку російського вченого Г. В. Атаманчука, на відміну від правової форми, де виражається однобічне волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції державного органу, в організаційних формах більше представлені різні точки зору і підходи, можливі обговорення та дискусії, компроміси та узгодження [16, 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 року «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 Народнім 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 року, для проведення на території УСРР всесоюзних з'їздів, нарад та конференцій з ініціативи громадських організацій потрібний був дозвіл народного комісара внутрішніх справ УСРР [396].

Адміністративний кодекс УСРР 1927 року передбачав, що «з'їзди, наради й конференції, що їх скликають округові й районові державні установи в межах однієї округи, відбуваються з дозволу окружових виконавчих комітетів на подання завідателя відповідного відділу чи інспектури, погоджене із завідателем окружового 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 роках – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності. Відносно діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х роках можна застосувати загально-прийнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Таким чином, правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у наступних різновидах: прийняття 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 (у першій половині 1920-х років)); 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 [129, с. 91–98].

4.3. Методи функціонування органів державної влади та управління УСРР

Забезпечення владно-управлінського впливу на політичні, соціально-економічні та інші суспільні відносини в Україні в умовах докорінного реформування системи органів державної влади, а також державних підприємств, установ та організацій, визначає необхідність всебічного

дослідження та характеристики державних владно-управлінських зв'язків між ними. В різні періоди суспільно-політичного розвитку, зокрема після встановлення радянської влади, з-поміж досягнень теоретичної думки виокремлювалася низка положень, які стосувалися методів (інструментів) їх налагодження.

Загальнотеоретичні питання методів функціонування органів державної влади та управління, їх класифікації досліджуються в працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, В. Ф. Погорілка та інших вчених.

Із позицій «класового аналізу» держави і права розглядали методи державного управління В. Г. Вишняков, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, О. Є. Луньов, І. М. Степанов, Ю. А. Тихомиров. Ними та їхніми сучасниками, приміром, підтримувалися думки про те, що не кожний із залучених до управління державних інститутів є державним органом.

Термін «метод» (від грец. *methodos* – шлях дослідження, спосіб пізнання) означає спосіб досягнення мети чи розв'язання конкретного завдання [369, с. 195]. Варто зазначити, що в юридичній науці існують різні підходи до визначення методу державного управління. Так, радянський вчений Ю. М. Козлов під методами органів державного управління розумів конкретні способи, прийоми практичного здійснення завдань, що належать до повноважень відповідних органів, тобто фактичний зміст діяльності. Способи ж виразу цього змісту, розглядалися дослідником, в якості форми управлінської діяльності [220, с. 37].

На думку українського вченого В. Б. Авер'янова, методи державного управління – це способи здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [5, с. 296–297].

Відомий вчений В. К. Колпаков під методами державного управління розуміє різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку

керованих [231, с. 180]. Вчений Р. А. Калюжний методи державного управління визначає як певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [5, с. 298].

Методи державного управління – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління [212, с. 57].

Як зазначає український дослідник О. Д. Крупчан, методи державного управління прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами й об'єктами управління. У такому розумінні, до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що є окремим проявом більш загального явища – методів державного управління. Виражаючи якісний бік реалізації функцій управління, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів управління підкреслює, насамперед, спільність(щодо функцій) основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення [255, с. 207].

Методи державного управління – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління [24, с. 54].

Під методами державного управління розуміються певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти,

що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостями керованих об'єктів [8, с. 295].

Методи адміністративної діяльності аналізуються в працях багатьох науковців. Зокрема, у курсі адміністративного права за редакцією професора В. В. Галунька, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації розглядаються як способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [6, с. 151].

Слід зазначити, що в юридичній літературі існують також визначення методів адміністративної діяльності спеціальних органів. Зокрема, О. М. Бандурка зазначає, що методами адміністративної діяльності поліції є передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [4; 233, с. 19; 84, с. 43–48].

О. М. Гаврилюк під методами адміністративного правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами розуміє визначену нормами адміністративного права сукупність засобів та способів впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти публічної діяльності, з метою її впорядкування [58, с. 168].

Крім того, в останніх публікаціях, присвячених методам діяльності органів публічної адміністрації, вводиться в науковий обіг новий термін «інструменти діяльності органів публічної адміністрації» для позначення саме зовнішньої діяльності останніх щодо реалізації завдань та функцій, які покладені на зазначений орган [335, с. 283–289]. На думку В. О. Негодченка, у цьому випадку категорія «інструменти діяльності

органів публічної адміністрації» поглинає категорію «методи діяльності органів публічної адміністрації» [308, с. 278–284].

Отже, аналіз наукової літератури дає підстави визначити методи діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років як різноманітні способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснюється вплив органів державної влади та управління на керовані об’єкти [545, с. 103–106].

В юридичній науці існують різні класифікації методів державного управління. Зокрема, радянський вчений Ю. М. Козлов виокремлював методи державного управління позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу [221, с. 113]. Радянський дослідник О. Є. Луньов поділяв методи державного управління на морально-політичні, економічні, організаційні та адміністративно-директивні [285, с. 139–140]. Основними, класичними методами адміністративного права є заохочення, переконання і примус. Зазначену класифікацію застосуємо і для класифікації методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках.

Заохочення – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв’язку здосягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов’язків [6, с. 144]. Аналіз нормативно-правових актів УСРР 1920-х років та архівних матеріалів дозволив розглянути заохочення з точки зору заходів морального, матеріального й морально-матеріального характеру. Зокрема, заходи морального характеру – це нагородження працівників органів державної влади та управління подяками, грамотами, медалями та орденами, а також прийняття до лав КП(б)У; заходи матеріального характеру – надання грошових винагород, премій, цінних подарунків тощо (наприклад, у роз’ясненні Всеукраїнського революційного комітету «Про винагородження за позачергові роботи» від 25 лютого 1920 року № 47 говорилося про оплату «позачергових робіт»

[186, с. 52–53]. Постанова Всеукраїнського революційного комітету «Про призначення довічної пенсії професору Л. Л. Гиршману» від 13 лютого 1920 року № 25 «за заслуги перед робітничим класом» передбачала встановлення довічної пенсії професору Л. Л. Гиршману) [187, с. 24–25]; заходи морально-матеріального характеру – це присвоєння державних звань.

Отже, заохочення як метод діяльності де-юре передбачався нормативно-правовими актами радянської України, але де-факто з самого початку проголошення радянської влади на території України закріплювався та використовувався КП(б)У. Заходи морального, матеріального та морально-матеріального характеру тісно переплітались з проходженням «кар'єрних сходинок» по партійній лінії.

Переконання полягає у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції [383, с. 101]. Переконання як метод діяльності активно використовувався органами державної влади та управління радянської України в 1920-х роках, по-перше, у формі проведення агітаційно-пропагандистської роботи (наприклад, Маніфест Всеукраїнського революційного комітету до робітників і селян України від 11 грудня 1919 року [454, с. 153–156], Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року) [454, с. 178–182], Наказ Народного комісаріату освіти УСРР «Про використання театру, музики, малярства і кіно як засобу пропаганди» від 01 липня 1920 року № 346 [172, с. 502–503], а також резолюції, рішення та постанови КП(б)У; по-друге, у формі критики та засудження антигромадських вчинків, виключення з лав КП(б)У. Відповідні норми містилися в Кримінальному кодексі УСРР 1922 року, Адміністративному кодексі УСРР 1927 рокута актах КП(б)У.

Найпоширенішою формою його використання є здійснення систематичної роз'яснювальної роботи центральними та місцевими

органами радянської влади. Отже, метод переконання в діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-х роках – це процес послідовно здійснюваних ними дій, який полягав у використанні різних роз'яснювальних, виховних та організаційних заходів для формування волі (світогляду, свідомості) всього населення з метою суворого підпорядкування рішенням КП(б)У та юридичним приписам, а також суворого їх виконання.

Поряд з так званими позитивними методами (заохочення та переконання), що використовувалися в діяльності органів державної влади та управління Української Соціалістичної Радянської Республіки в 1920-х роках, активно застосовувався негативний метод діяльності – метод примусу. У юридичній науці адміністративний примус розглядається як визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [230, с. 16]. У теорії адміністративного права відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення [6, с. 145–146]. Зазначений поділ можна використати і для класифікації заходів адміністративного примусу УСРР в 1920-х роках, проте детально варто зупинитися на характеристиці адміністративних стягнень.

Адміністративні стягнення як складова адміністративного примусу передбачалися Адміністративним кодексом УСРР 1927 року. Адміністративний кодекс УСРР від 12 жовтня 1927 року вперше в

радянській Україні кодифікував норми адміністративного права. Серед широкого кола питань, що регламентувалися Адміністративним кодексом УСРР 1927 року, на особливу увагу заслуговують положення щодо визначення заходів адміністративного впливу. Норми, присвячені заходам адміністративного впливу, в зазначеному нормативно-правовому акті умовно були об'єднані в глави, а саме: глава III «Заходи адміністративного примусу», що поділялася на розділи «Заходи адміністративного впливу, що їх застосовується за зламання обов'язкових постанов», «Заходи адміністративного впливу, що їх накладається за маловажні праволомства», та глава IV «Інші адміністративні примусові заходи», що поділялася на наступні розділи: «Затримання особи», «Трус і виймання», «Вживання зброї», «Безспірне стягання неподаткових сум», «Виконання коштом зобов'язаного», «Реквізіція та конфіската» [454, с. 270–272].

Водночас, аналіз положень Адміністративного кодексу УСРР 1927 року дозволяє серед заходів адміністративного примусу виокремити заходи адміністративно-процесуального забезпечення. Це, зокрема, норми глави IV «Інші адміністративні примусові заходи». Так, наприклад, відповідно до ст. 79 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року «органам міліції й крімінального розшуку дозволяється провадити затримання осіб лише за таких випадків: а) осіб, що вчинили або запідозрені у вчиненні злочинів, що за них, згідно з Кримінальним Кодексом УСРР, застосовується заходи соціяльної оборони, коли затримання цих осіб підчас провадження дізнання дозволяють правила Кримінально-Процесуального Кодексу УСРР; б) коли треба затримати, щоб встановити особовість праволомця; в) стосовно до душевно-хворих або осіб, що перебувають у стані явної сп'янілости, коли це потрібно в інтересах громадської безпеки або для безпеки самого душевнохворого чи сп'янілого; г) стосовно до осіб, що своїми вчинками ламають громадський лад або безпосередньо загрожують громадській безпеці, з умовою, що цій загрозі можна запобігти, лише затримавши цих осіб; д) коли про

затримання особиухвалено буде постанови або накази суду, органів слідства, прокуратури й інших управнених на це по закону установ і осіб» [454, с. 270–272]. Варто зауважити, що ст. 180 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року передбачала особливості застосування надзвичайних заходів охорони революційного ладу у випадках оголошення виняткового та військового стану.

У своїй діяльності органи державної влади та управління УСРР в 1920-х роках використовували й спеціальні методи діяльності, зокрема, контроль та нагляд.

Таким чином, Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року, враховуючи норми Конституції СРСР 1924 року, положення про ВУЦВК, РНК УСРР та Загальне положення про народні комісаріати УСРР, визначала компетенцію та склад зазначених органів, їх взаємовідносини, підзвітність і відповідальність, систему народних комісаріатів УСРР, а також правове становище уповноважених наркоматів СРСР при уряді УСРР. Основний Закон УСРР 1925 року встановлював, що Молдавська АРСР має при уряді УСРР свого постійного представника з правом дорадчого голосу в усіх центральних органах влади та управління УСРР.

Крім того, Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року закріплювалася система місцевих органів влади УСРР відповідно до триступеневої системи управління.

Отже, змінами до Конституції УСРР було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року. Проте, законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з’їздом рад, ВУЦВК, його Президією та РНК УСРР.

Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися

правового статусу органів державної влади. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремим галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління.

Конституція АМСРР 1925 року закріпила систему, повноваження та структуру органів державної влади та управління Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки: Молдавський з'їзд рад, Молдавський центральний виконавчий комітет, Рада народних комісарів АМСРР та систему місцевих рад.

На основі аналізу наукових підходів до розуміння форми діяльності органів державного управління, встановлено, що форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х роках – це зовнішнє оформлення управлінської діяльності. Відносно діяльності органів державного управління УСРР в 1920-х роках можна застосувати загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Таким чином, правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у наступних різновидах: прийняття 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 (у першій половині 1920-х років)); 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.

Правові та неправові форми управління УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років діставали свій вияв під час втілення односторонньої волі держави в рішеннях КП(б)У, тісно взаємодіяли, взаємодоповнювали один одного та контролювалися рішеннями КП(б)У.

Під методами діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках варто розуміти різноманітні способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснювався вплив органів державної влади та управління на керовані об’єкти. Серед методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках можна виділити заохочення, переконання та примус.

Слід зазначити, що у першій половині 1920-х років активно формувалася революційна та соціалістична правосвідомість, що знайшло своє відображення і в нормативно-правових актах. Це в свою чергу визначало основні напрями, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР. У період тоталітарно-репресивного режиму 1930-х років методи діяльності органів державної влади та управління радянської України переплiталися з репресіями.

Висновки до розділу 4

Отже, законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х роках складається з послідовно визначених стадій, як-то 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту. Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів

державної влади РСФРР, а також суттєвий вплив марксистко-ленінської ідеології та контроль КП(б)У.

Важливу роль у законотворчому процесі відігравав Народний комісаріат юстиції УСРР. З самого початку створення, в його структурі існували відділи законодавчих пропозицій і кодифікації та публікації законів. Саме відділ публікації НКЮ УСРР здійснював великий об'єм робіт з підготовки до публікації та самої публікації законотворчих актів УСРР.

Таким чином, в 1920–1930-х роках органами державної влади та управління, що здійснювали законотворчу діяльність, виступали Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції УРСР 1936 року законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради УРСР.

Проведення аналізу конституційних засад створення і функціонування законодавчих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х роках дозволяє виокремити етапи їх формування, зокрема, перший: 1919–1925 роки (Конституція УСРР 1919 року – Конституція УСРР в редакції 1925 року); другий: 1925–1929 роки (від Конституції УСРР в редакції 1925 року – до Конституції УСРР 1929 року); третій: 1929–1937 роки (від Конституції УСРР 1929 року – до Конституції УРСР 1937 року); четвертий, пов'язаний з прийняттям Конституції УРСР 1937 року, відповідно до якої законодавча функція перейшла до Верховної Ради УРСР.

Реформування сучасної системи органів державної влади та місцевого самоврядування України, потребує приведення у відповідність нормативно-правових актів радянської України, що продовжили свою дію відповідно до Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року, сучасним реаліям та положенням Конституції України.

На основі аналізу наукових підходів до розуміння форми управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, місцевого

самоврядування, форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920–1930-х роках сприймається як зовнішнє оформлення управлінської діяльності. До діяльності органів державного управління УСРР в 1920–1930-х роках застосовується загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у таких різновидах як прийняття 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 років)) та індивідуальних актів.

До організаційних заходів, спрямованих на забезпечення ефективної роботи органів державного управління належить розробка планів роботи Ради народних комісарів УСРР та народних комісаріатів, підготовка, організація та проведення засідань колегій народних комісаріатів, нарад тощо.

Правові та неправові форми управління УСРР в 1920–1930-х роках діставали свій вияв під час втілення односторонньої волі держави в рішеннях КП(б)У, тісно взаємодіяли, взаємодоповнювали один одного та контролювалися рішеннями КП(б)У.

Під методами діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках варто розуміти різноманітні способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснювався вплив органів державної влади та управління на керовані об’єкти. Серед методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках виокремлюється заохочення, переконання та примус. У досліджуваний період в радянській Україні активно формувалася революційна та соціалістична правосвідомість, що знайшло своє відображення і в нормативно-правових актах. Це в свою чергу визначало

основні напрями, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР. У період тоталітарно-репресивного режиму 1930-х років методи діяльності органів державної влади та управління радянської України переплiталися з репресіями.

ВИСНОВКИ

У дисертації сформульовано та обґрунтовано наукові положення, спрямовані на розв'язання важливої історико-правової проблеми формування конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках. На основі аналізу нормативно-правових актів Української Радянської Соціалістичної Республіки, архівних матеріалів та теоретичного опрацювання численних наукових праць, сформовано такі висновки:

1. Всебічне опрацювання теоретико- та історико-правової, спеціально-юридичної літератури з проблеми конституційно-правових засад становлення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках та її систематизація за проблемно-хронологічним підходом засвідчує відображення окремих аспектів цієї проблеми в працях радянських вчених; сучасній українсьій і зарубіжнвй історіографії.

З огляду на генезис формування й ораганізацію діяльності органів державної влади та управління радянської держави радянська історіографія поділяється на декілька етапів, а саме, перший етап: початок 1920-х років – початок 1930-х років, на якому з'являються праці сучасників зазначеного періоду; другий етап: початок 1930-х років – середина 1950-х років – праці, на яких позначається посилення тоталітарного режиму й культу особи Й. Сталіна та його оточення; третій етап: середина 1950-х років–1980-ті роки – праці радянських дослідників, що характеризується відображенням послаблення ідеологічного тиску та зацікавленістю державно-правовими проблемами Радянського Союзу загалом та радянської України зокрема.

Сучасний стан історіографії свідчить про зростання інтересу вітчизняних дослідників до проблем правового регулювання діяльності

органів державної влади та управління радянської України. Іхніми завданнями є об'єктивне висвітлення особливостей створення й діяльності органів державної влади та управління УСРР (УРСР) на основі аналізу архівних матеріалів. Підґрунтям для цього стала нормативно-правова база, зокрема, Закони України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 17 квітня 1991 року № 962-XII, «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні» від 28 листопада 2006 року. № 376-V, «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 09 квітня 2015 року № 316-VIII, «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 09 квітня 2015 року № 317-VIII, Указ Президента України «Про розсекречення, оприлюднення та вивчення архівних документів, пов'язаних з українським визвольним рухом, політичними репресіями та голодоморами в Україні» від 23 січня 2009 року № 37/2009, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з оприлюднення та вивчення розсекречених архівних документів, пов'язаних з українським визвольним рухом XX століття, політичними репресіями та голодоморами в Україні» від 02 грудня 2009 року № 1560-р та ін., що дозволило, на основі архівних документів, всебічно та об'єктивно проаналізувати процеси, що відбувалися в радянський період нашої історії.

За предметним критерієм в історіографічному доробку із проблем створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках виокремлюється чотири групи: 1) дослідження щодо правової природи органів державної влади та управління; 2) праці з історії держави і права, в яких розглядаються окремі етапи становлення та розвитку органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х роках; 3) праці з конституційного та

адміністративного права; 4) дослідження з історії та теорії державного управління.

Проте, незважаючи на все різноманіття публікацій, в українській юридичній науці на сьогодні, відсутнє цілісне дослідження конституційно-правових засад становлення й функціонування органів державної влади та управління УСРР в 1920–1930-х роках.

2. Проведення комплексного аналізу конституційно-правових засад створення органів державної влади та управління радянської України та їх функціонування в 1920–1930-х роках зумовлює необхідність використання різноманітних методів дослідження. Для досягнення поставленої мети дослідження та об'єктивного розкриття завдань слугує сукупність принципів та методів пізнання дійсності. Методологія дослідження ґрунтується на принципах історизму, наукової об'єктивності, системності, всебічності, комплексності, наступності (спадкоємності) та інших.

Комплекс методів із застосуванням принципу їх взаємодоповнюваності або поліметодологізму використовується під час формування понятєво-термінологічного апарату дослідження, який складається із загальної наукової термінології, що властива сучасним науковим юридичним дослідженням, та спеціальної наукової термінології, що використовувалася в нормативно-правових актах і наукових працях у 1920–1930-х роках.

3. Поряд з детальним поясненням понять «механізм держави» та «орган держави», їх співвідношення вивчення конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України потребує змістового наповнення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління», що знайшли своє термінологічне закріплення в нормативно-правових актах. Поняття «орган», «орган влади», «органи радянської влади» вживалися в Конституції УСРР 1919 року щодо характеристики органів державної влади та управління. Застосування понять «орган державної влади», «орган

радянської влади» та «орган влади» мало місце в Конституції УСРР 1929 року; понять «орган державної влади», «орган державного управління» – Конституції УРСР 1937 року. Подібне використання термінології в «радянських» конституціях України 1919 року, 1929 року та 1937 року пояснюється пояснюється характерними особливостями органів державної влади та управління УСРР, викликаними, зокрема відсутністю чітко затвердженого принципу розподілу влади, належністю усієї повноти владиа номенклатурі РКП (б) (ВКП(б)), КП (б)У та їх керівництву.

4. Формування джерельної бази дослідження відповідно до загальноприйнятого принципу розподілу за походженням дозволило здійснити її класифікацію і виокремити групи, представлені: 1) нормативно-правовими актами органів державної влади й управління СРСР та УСРР (УРСР); 2) рішеннями РКП(б) (ВКП(б)) та КП(б)У, що стосувалися особливостей державного будівництва УСРР; 3) матеріалами періодичної преси (журнали та газети СРСР та УСРР), довідникові видання, збірники документів, що виходили в 1920–1930-х роках; 4) архівними матеріалами (закони, постанови, положення, протоколи органів державної влади та управління УСРР; рішення РКП(б) (ВКП(б)) та КП(б)У та протоколи їх засідань); 5) промовами, виступами й мемуари політичних та державних діячів СРСР та УСРР; 6) дисертаційними та монографічними дослідження сучасників досліджуваного періоду.

Значний обсяг матеріалів, необхідних для повноцінного вивчення проблемних питань дослідження, опрацьовано в архівних установах, зокрема ЦДАВО України, ЦДАГО України, а також місцевих державних архівах, як то, Державному архіві Черкаської області та у відділі забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин.

5. Опрацювання нормативно-правових актів органів державної влади й управління СРСР та УСРР (УРСР) 1920–1930-х років., які фіксували основні етапи створення і діяльності органів державної влади та

управління радянської України, а також інших джерел дозволяє виокремити відповідні етапи: на першому етапі створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР відбувались за Конституцією УСРР 1919 року; на другому – Законом про внесення змін до Конституції УСРР 1919 року від 1925 року; третьому – Конституцією УСРР 1929 року; четвертому – Конституцією УРСР 1937 року. Отже, в основі періодизації процесу створення і діяльність органів державної влади та управління УСРР 1920–1930-х років перебуває прийняття і затвердження конституцій або закону про внесення змін до конституції, як це було у 1925 році.

Конституція УСРР 1919 року закріпила систему радянських органів державної влади та управління, зокрема, Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад та Рада народних комісарів УСРР, а також місцеві органи радянської влади у вигляді сільських та міських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та обраних ними виконкомів, а також губернських, повітових та волосних з'їздів рад та обраних ними виконкомів.

Всеукраїнський з'їзд рад визнавався найвищою владою. У період між Всеукраїнськими з'їздами рад найвищим органом державної влади проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, тобто де-юре Конституція УСРР 1919 року закріплювала за ВУЦВК всю повноту державної влади.

Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 12 жовтня 1924 року проголосило ВУЦВК «верховним органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки» у період між Всеукраїнськими з'їздами рад, Конституція УСРР у редакції 1925 року – «найвищим органом влади УСРР». У Конституції УСРР 1929 року передбачалося, що ВУЦВК у період поміж Всеукраїнськими з'їздами рад

визнавався верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки. Персональний та кількісний склад ВУЦВК нормативно-правовими актами не визначався. Щоразу це питання вирішувалося Всеукраїнським з'їздом рад.

6. Конституція УСРР 1919 року не передбачала Президії ВУЦВК в системі центральних органів влади республіки. Але за прикладом і досвідом РРФСР Президія ВУЦВКР діяла як до прийняття Конституції УСРР в 1919 році, так і після її прийняття.

Постанова V Всеукраїнського з'їзду рад «Про радянське будівництво» від 01 березня 1921 року розширила і конкретизувала функції Президії ВУЦВК як вищого органу державної влади в період між сесіями ВУЦВК, проте такого визначення також не містила.

У Положенні про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, затвердженому постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року вперше формулювався принцип утворення Президії ВУЦВК, зокрема, встановлювалось, що Президія обиралася ВУЦВК зі свого складу на першому сесійному засіданні. Крім того, чітко визначалися повноваження ВУЦВК та його Президії. Особливістю нормативно-правового акту, було те, що в ньому вперше Президія ВУЦВК в період між його сесіями проголошувалася найвищим законодавчим, виконавчим та розпорядчий орган влади УСРР.

Суттєвий вплив на формування ВУЦВК та його Президії здійснювала КП(б)У. Загалом зміни складу ВУЦВК зумовлювалися політичними та соціально-економічними процесами, що відбувалися в країні, а також були спрямовані на встановлення та закріплення радянської системи органів державної влади.

Рада народних комісарів УСРР була створена за зразком Ради народних комісарів РРФСР. РНК УСРР відповідальна як перед Всеукраїнським з'їздом рад, так і перед ВУЦВК. Проте механізму такої

відповідальності в Конституції 1919 року та інших нормативно-правових актах не передбачено.

7. Система народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні закріплювалася Конституцією УСРР 1919 року, постановою IX Всеукраїнського з'їзду рад «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки» № 302 від 10 травня 1925 року та Конституцією УСРР 1929 року. Народні комісаріати УСРР та Уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні, що наділялися правами народних комісаріатів УСРР, здійснювали функції радянського управління в різних сферах суспільного життя. Компетенція, структура, кількісний та якісний їх склад затверджувалися положеннями про відповідні органи влади.

Аналіз архівних матеріалів дозволив охарактеризувати конституційно-правові засади створення і функціонування окремих народних комісаріатів УСРР та Уповноважених народних комісаріатів РСФСРР в УСРР. Народні комісаріати УСРР як центральні органи державного управління створювалися за зразком органів державної влади РСФРР.

На початковому етапі формування і функціонування народних комісаріатів, діяльність яких регламентувалася спочатку Конституцією РСФРР 1918 року, а пізніше – Конституцією УСРР 1919 року, невирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між ними, свідченням чого було дублювання окремих повноважень різними народними комісаріатами; по-друге, характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР було те, що не був чітко затверджений принцип розподілу влади.

8. Уповноважені народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні наділялися правами народних комісаріатів УСРР та здійснювали управління відповідними галузями суспільного життя країни. Їх особливістю була підпорядкованість народним комісаріатам РСФСРР, як,

скажімо, у випадку з Уповноваженим Народного комісаріату зовнішньої торгівлі РСФРР при РНК УСРР. Народний комісаріат зовнішньої торгівлі УСРР (далі – НКЗТ УСРР) було утворено 11 червня 1920 р., основним завданням якого було керівництво зовнішньої торгівлею республіки та забезпечення монопольного права держави на здійснення зовнішньоторговельної діяльності.

Принцип централізації державної влади було закріплено 01 червня 1919 року підписанням урядами УСРР й РСФРР військово-політичного договору, згідно з яким об'єднувалися п'ять народних комісаріатів – військових справ, народного господарства, шляхів сполучення, фінансів та праці. Згідно з «Робітничо-селянським договором між УСРР і РСФРР» від 28 грудня 1920 року об'єднувалися народні комісаріати пошти й телеграфу, зовнішньої торгівлі, а також Вищу раду народного господарства. Отже, НКЗТ УСРР було ліквідовано, а його функції повністю переходили до НКЗТ РСФРР.

Під час своєї діяльності Уповноважений НКЗТ РСФРР при РНК УСРР видавав постанови та накази. Компетенція, структура, кількісний та якісний склад Уповноважених народних комісаріатів РСФРР в радянській Україні затверджувалися положеннями про відповідні органи влади.

9. Конституція УСРР 1919 року в частині організації місцевої влади та виборчого права була недосконалою, декларативною, і не вирішувала проблем, пов'язаних з формуванням місцевих рад. Це пояснюється низкою причин. По-перше, задекларована більшовиками побудова держави здійснювалася з явним порушенням основ демократії, прав і свобод людини та громадянина. По-друге, паралельно з системою рад, передбачених Конституцією УСРР 1919 року, продовжували діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбіди), що нерідко призводило до суперечок і конфліктів між цими органами на місцях. По-третє, норми виборчого права до 1924 року були несистематизованими, суперечливими,

постійно уточнювалися Президією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, що викликало значне 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.

10. Конституцією УСРР 1919 року в редакції 1925 року було реорганізовано систему органів державної влади та управління відповідно до загальносоюзної Конституції 1924 року.

Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року, враховуючи норми Конституції СРСР 1924 року, положення про ВУЦВК, РНК УСРР та Загальне положення про народні комісаріати УСРР, визначала компетенцію та склад зазначених органів, їх взаємовідносини, підзвітність і відповідальність, систему народних комісаріатів УСРР, а також правове становище Уповноважених народних комісаріатів СРСР при уряді УСРР. Основний Закон УСРР 1925 року встановлював, що АМСРР має при уряді УСРР свого постійного представника з правом дорадчого голосу в усіх центральних органах влади та управління УСРР.

Крім того, Конституція УСРР 1919 року у редакції 1925 року закріплювалася система місцевих органів влади УСРР відповідно до триступеневої системи управління.

Проте законодавчі повноваження залишилися закріпленими за Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, його Президією та Радою народних комісарів УСРР. Крім того, змінами до ст. 9 Основного Закону УСРР зазначалося, що крім Всеукраїнського з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його Президії і Ради народних комісарів УСРР, не мали права видавати законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР.

11. Конституція СРСР 1924 року закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 року, в основному відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади. Відповідно до Конституції УСРР 1929 року безпосереднє керівництво окремим галузями державного управління республіки покладалося на народні комісаріати, зокрема, внутрішніх справ; юстиції; земельних справ; фінансів; торгівлі; праці; освіти; охорони здоров'я; соціального забезпечення; робітничо-селянської інспекції; Вищу раду народного господарства та Центральне статистичне управління.

12. Органи державної влади та управління (Молдавський з'їзд рад, Молдавський центральний виконавчий комітет, Рада народних комісарів АМСРР та система місцевих рад) Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки мали специфіку організаційної структури та правового статусу, що обумовлювалася перебуванням АМСРР у складі УСРР.

13. Організаційна структура вищих органів державної влади та управління УСРР будувалася відповідно до їх функцій та завдань. У зв'язку з утворенням СРСР частина прав і функцій органів влади УСРР перейшла до відання органів влади СРСР, тому Основний закон держави в статтях про центральні органи влади УСРР зазнав значних змін, і як наслідок відбулися зміни і в організаційній структурі окремих органів державної влади та управління. Наприклад, VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, що відбувся в січні 1924 року, ухвалив постанову про внесення змін до Конституції УСРР, в зв'язку з чим при Президії ЦВК УСРР була створена Конституційна Комісія.

14. Законотворчий процес вищих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х роках складається з послідовно визначених стадій, як-то 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту;

3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту;
4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту.
Характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також суттєвий вплив марксистко-ленінської ідеології та контроль КП(б)У.

Важливу роль у законотворчому процесі відігравав Народний комісаріат юстиції УСРР. З самого початку створення, в його структурі існували відділи законодавчих пропозицій і кодифікації та публікації законів. Саме відділ публікації НКЮ УСРР здійснював великий об'єм робіт з підготовки до публікації та самої публікації законотворчих актів УСРР.

Таким чином, в 1920–1930-х роках органами державної влади та управління, що здійснювали законотворчу діяльність, виступали Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР. Відповідно до Конституції УРСР 1936 року законодавча функція перейшла у виключну компетенцію Верховної Ради УРСР.

Проведення аналізу конституційних засад створення і функціонування законодавчих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х роках дозволяє виокремити етапи їх формування, зокрема, перший: 1919–1925 роки (Конституція УСРР 1919 року – Конституція УСРР в редакції 1925 року); другий: 1925–1929 роки (від Конституції УСРР в редакції 1925 року – до Конституції УСРР 1929 року); третій: 1929–1937 роки (від Конституції УСРР 1929 року – до Конституції УРСР 1937 року); четвертий, пов'язаний з прийняттям Конституції УРСР 1937 року, відповідно до якої законодавча функція перейшла до Верховної Ради УРСР.

Реформування сучасної системи органів державної влади та місцевого самоврядування України, потребує приведення у відповідність нормативно-правових актів радянської України, що продовжили свою дію

відповідно до Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року, сучасним реаліям та положенням Конституції України.

15. На основі аналізу наукових підходів до розуміння форми управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, форма діяльності органів державного управління УСРР в 1920–1930-х роках сприймається як зовнішнє оформлення управлінської діяльності. До діяльності органів державного управління УСРР в 1920–1930-х роках застосовується загальноприйнятий в юридичній науці поділ форм управлінської діяльності на правові та неправові.

Правова форма діяльності органів державного управління знаходить прояв у таких різновидах як прийняття 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 років)) та індивідуальних актів.

До організаційних заходів, спрямованих на забезпечення ефективної роботи органів державного управління належить розробка планів роботи Ради народних комісарів УСРР та народних комісаріатів, підготовка, організація та проведення засідань колегій народних комісаріатів, нарад тощо.

Правові та неправові форми управління УСРР в 1920–1930-х роках діставали свій вияв під час втілення односторонньої волі держави в рішеннях КП(б)У, тісно взаємодіяли, взаємодоповнювали один одного та контролювалися рішеннями КП(б)У.

16. Під методами діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-х роках варто розуміти різноманітні способи, прийоми та засоби, за допомогою яких здійснювався вплив органів державної влади та управління на керовані об’єкти. Серед методів діяльності органів державної влади та управління радянської України в

1920-х роках виокремлюється заохочення, переконання та примус. У досліджуваний період в радянській Україні активно формувалася революційна та соціалістична правосвідомість, що знайшло своє відображення і в нормативно-правових актах. Це в свою чергу визначало основні напрями, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР. У період тоталітарно-репресивного режиму 1930-х років методи діяльності органів державної влади та управління радянської України переплiталися з репресіями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права. Санкт-Петербург, 2003. 576 с.

2. Абразумова О. М., Корновенко С. В. Суспільно-політична активність селянства УСРР у роки непу: монографія. Черкаси: Черкаський національний університет ім. Б. Хмельницького, 2017. 190 с.

3. Аверьянов В. Б., Додин Е. В., Пахомов И. Н. Административное право Украины: ученик. Харьков: Одиссей, 2005. 880 с.

4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князєв та ін.; передм. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр.справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; В. Б. Авер'янов (голова ред. кол.). Київ: Юридична думка. 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

6. Адміністративне право України: навч. посіб. / В. В. Галунько, 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. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.

7. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

8. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2-ге, змін. і допов. / за ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с.

9. Адміністративний кодекс УСРР. Офіційне видання. Харків: Юридичне видавництво Наркомюсту УСРР, 1928. 70 с.

10. Ананов И. Н.Очерки федерального управления СССР (народные комиссариаты СССР). Ленинград, 1925. 211 с.

11. Ананов И. Н. Министерства в СССР. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1960. 287 с.

12. Антонова Л. И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров, 1917–1922 гг. *Правоведение.*1968. № 3. С. 96–105.

13. Антонова Л. И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917–1922 гг.: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Ленинград, 1965. 20 с.

14. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Гуманітарний ун-т «ЗІДМУ». Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 172 с.

15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.

16. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. Москва, 2000. 302 с.

17. Бабій Б. М. Місцеві органи державної влади Української РСР в 1917–1920 рр. Київ: Вид-во АН УРСР, 1956. 268 с.

18. Бабій Б. М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). Київ: Вид-во Академії наук Української РСР, 1961. 382 с.

19. Бадалова О. С. Органи юстиції в Україні: становлення та основні завдання. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили.* Серія «Державне управління». 2011. Т. 165. С. 59.

20. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления. *Советское государство и право.* 1983. № 4. С. 20–27.

21. Белан Н. Я. Укрепление сельских советов в период избирательных кампаний 1926–1928 гг. (на материалах ЮГА УССР).

Некоторые вопросы социально-экономической и политической истории УССР. 1973. № 4. С. 69–76.

22. Белан Н. Я. К вопросу об организационно-политическом укреплении Советов в период избирательных кампаний 1926–1928 гг. (на материалах Юга УССР). *Коммунистическая партия Украины в борьбе за подъем трудовой и политической активности трудящихся*. 1972. Вып. 2. С. 198–203.

23. Бибило В. Н. Теория государства и права. Минск: Право и экономика. 2015. 206 с.

24. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. С. 54.

25. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.01/ Інститут законодавства ВерховноїРади України. Київ, 2006. 32 с.

26. Бондар Н. А. Історичні аспекти та особливості розвитку юридичної (правничої) освіти в Україні у 20-ті роки XX століття. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 4. С. 23–25.

27. Бондаренко А. В. Судебная система РСФСР в условиях НЭПа: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Институт государства и права Российской академии наук. Москва. 2010. 156 с.

28. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. й допов. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 730 с.

29. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правители и полководцы. Народы и страны. Москва: Изд-во ЭКСМО, 2004. 832 с.

30. Булах В. И. Перестройка работы сельских советов Украины в ходе социалистической реконструкции народного хозяйства (1926–1927 гг.). *Вестник Харьковского университета.* 1982. № 225. С. 27–36.

31. Булах В. И. Роль сельских Советов Украины в подготовке массового колхозного движения (1927–1929). *Вопросы истории СССР*. 1982. Вып. 27. С. 77–86.

32. Бурда В. Ю. Місцеві ради УСРР в утвердженні монополії більшовиків на державну владу (1920-ті рр.): дис. … канд. істор. наук: 07.00.01 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2016. 246 с.

33. Буценко О. І. Радянське будівництво на Україні. Харків, 1927.

34. Бюлетень Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоармійських депутатів. Харків, 1929 р.

35. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1924–1925 рр.

36. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1926 р.

37. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1928 р. Третя сесія.

38. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1928 р.. IV сесія.

39. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1925–1927 рр.

40. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1929 р.

41. Бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1936 р.

42. Василенков П. Т. Органы советского государства и их система на современном этапе. Москва: Изд-во Московского университета, 1967. 302 с.

43. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2001. 288 с.

44. Веденеев В. В. Особенности юридической ответственности в Советском государстве в условиях НЭПа: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Самарская государственная экономическая академия. Самара, 2002. 236 с.

45. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

46. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 209 с.

47. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Москва: Юристъ, 1995. Часть I. Теория государства. 528 с.

48. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавн. Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

49. Відділ забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин, ф. Р-60, оп. 1, спр. 91. Обязательные постановления губисполкома и окрисполкома о санаторном состоянии города, благоустройстве города, общественном порядке и другим вопросам. 08 октября – 11 декабря 1923 г. 158 арк.

50. Власов В. А. Советский государственный аппарат. Москва: Госюриздат, 1959. 373 с.

51. Вовк Ю. Є. Вплив Уряду УСРР на формування та розвиток орендних відносин у сільському господарстві України у 20-х роках XX століття. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 2. С. 12–14. URL: http://www.pap.in.ua/ 2_2016/3.pdf

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

53. Волков Н. А. Совнархоз как орган государственногоуправления и вопросы его структуры. *Правоведение.* 1960. № 2. С. 42–50.

54. Волощук О.Т. Поняття та сутність уряду як носія виконавчої влади. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2011. Вип. 597. Правознавство. С. 50–55.

55. Волянський М. Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу). *Університетські наукові записки.* 2006. № 1 (17). С. 32–36.

56. Воробйов В.В. Формування законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. *Держава та регіони.* Науково-виробничий журнал. Серія «Право». 2011. № 3. С. 161–168.

57. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов Советского государства. Москва: Юридическая литература, 1982. 184 с.

58. Гаврилюк О. М. Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 6. С. 168. URL: http://www.pap.in.ua/6_2016/49.pdf

59. Гетьман О. М. Теоретико-методологічні проблеми історико-правової науки в працях українських вчених XIX – початку XX сторіччя: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 177 с.

60. Гинцбург А., Костельцев А., Хитев В. Сборник материалов по хозяйственно-административному праву / ред. и введ. Л. Гинцбурга. Москва: Советское законодательство, 1931. 712 с.

61. Голодний М. А. Всеукраїнські з'їзди Рад, їх компетенція та порядок діяльності. *Проблеми правознавства.* 1971. Вип. 20. С. 49.

62. Голубовська В. С. Законотворча діяльність в умовах інформаційного суспільства. *Правова інформатика.* 2013. № 4. С. 29–34.

63. Гончаренко В. Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2014. № 78. С. 74–83.

64. Гончаренко В. Д. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 17–27.

65. Гончаренко В. Д. Верховна Рада УРСР за Конституцією Української РСР 1978 р. *Вісник Академії правових наук України:* збірник наукових праць. 2008. № 1(52). С. 111–120.

66. Гончаренко В. Д. Конституція Української РСР 1937 р. *Вісник Академії правових наук України:* збірник наукових праць. 2012. № 2. С. 75–83.

67. Гончаренко В. Д. Нормативні акти, які регулювали діяльність вищих органів влади України в період нової економічної політики (1921–1929). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4 (79). С. 37–48.

68. Гончаренко В. Д. Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2007. № 4 (51). С. 101–115.

69. Гончаренко В. Д. Бікамералізм у контексті конституційної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 67–77.

70. Гончаренко В. Д. Статус Української СРР за першою Конституцією Союзу РСР. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 1 (72). С. 57–65.

71. Гончаренко В.Д. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.). *Вісник Національної академії правових наук України.* 2015. № 2 (81). С. 17–26.

72. Гончаренко В.Д. Порядок формирования Всеукраинских съездов рад в период НЕП (1921–1929 гг.). *Revistăştiinţifico-practică«Legea şi viaţa».* 2014. № 11./2. P. 39–43.

73. Гончаренко В.Д. Правовий статус населення України за Конституцією УСРР 1919 р. *Вісник Академії правових наук України.* 2011. № 4. С. 58–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_4_8

74. Гончаренко В. Д. Всеукраинскй съезд Советов рабочих, крестьнских и красноармейских депутатов – верховный орган власти УСРР в 1917 – 1937 голах: учеб. пособие. Киев: УМК ВО, 1990. 64 с.

75. Гончаренко В. Д. Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (1917–1937 г.г.): дис. канд.юрид.наук. Харьков, 1976. 187 с.

76. Гончаренко В. Д. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України.* – 2014. № 78. С. 76.

77. Гончаренко В. Д. Нормативні акти, які регулювали діяльність вищих органів влади України в період нової економічної політики (1921–1929). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4 (79). С. 37–48.

78. Гончаренко В. Д. Організація та діяльність Президії Всеукраїнського ЦВК (1917–1938 рр.). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2006. № 1 (44). С. 44–53.

79. Гончаренко В. Д. Первая Конституция УССР. *Проблемы социалистической законности.* Х., 1983. Вып. II.

80. Гончаренко В. Д. Право законодавчих органів УСРР на конституційні протести і його реалізацію у 1920-ті роки. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 108–116.

81. Гончаренко В. Д. Право УССР в период новой экономической политики(1921–1929). *Право Украины*. 2013. № 1. С. 313–330.

82. Гончаренко В. Д. Всеукраинские съезды Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и их роль в государственном, хозяйственном и социально-культурном строителстве в УССР (1917–1937 гг.). (Историко-правовое исследование): дисс. … д-ра юрид. наук. Харьков, 1991. 575 с.

83. Горбатюк М. В. Обіжники НКЗС УСРР як джерело для дослідження історії української дипломатії. *Архіви України.* 2014. № 2. С. 251.

84. Городецька І. А. Методи адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 3 (125). С. 43–48.

85. Городецька І. А. Форми та методи адміністративної діяльності державної інспекції України з питань праці. *Соціальне право України:* науковий збірник / Черніг. держ. технол. ун-т, Укр. асоц. фахівців труд. права. Чернігів: Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. № 1 (2). С. 53.

86. Городецька І. А. Форми та методи адміністративної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель. *Вісник Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці:* щоквартальний науковий збірник. Серія: «Право. Економіка. Соціальна робота. Гуманітарні науки». 2009. Чернігів. № 1. С. 53–63.

87. Гошовський В. С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2012. 320 с.

88. Грабченко А. І., Федорович В. О., Гаращенко Я. М. Методи наукових досліджень: Навч. посібник. Х.: НТУ «ХПІ», 2009. 142 с.

89. Гринзовський А. М. Санітарне законодавство України: генезис та тенденції розвитку: дис. … д-ра мед. наук: спец. 14.02.01. «Гігієна та

професійна патологія» / Національний медичний університет імені О. О. Богомольця. Київ. 2015. С. 215.

90. Гринзовський А. М. Становлення нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України (20–30 роки XX століття). *Актуальні проблеми клінічної та профілактичної медицини.* 2013. Т. 1. С. 45–49.

91. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія права і держави: навч. посіб. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.

92. Давитнидзе И. Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. Москва: Знание, 1974. 64 с.

93. Давитнидзе И. Л. Коллегии министерств (правовое положение и организация работы). Москва: Юридическая литература, 1972. 152 с.

94. Давитнидзе И. Л. О правовом положении коллегий министерств. *Советское государство и право.* 1967. № 12. С. 89–93.

95. Давитнидзе И. Л. Совершенствование правового положення коллегий министерств в условиях хозяйственной реформы. *Организация работы министерств в условиях экономической реформы.* Москва: Изд-во Наука. 1972. С. 33–39.

96. Декреты Советской власти. Москва: Издательство политической литературы, 1971. Том V. 01 апреля – 31 июля 1919 г. 701 с.

97. Декреты Советской власти. Москва: Издательство политической литературы, 1961. Том VIII. Апрель – май 19120 г. 443 с.

98. Демиденко В. О. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні (у схемах): посібник. Київ: КНТ, 2007. 438 с.

99. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для ВНЗ / Міністерство освіти і науки України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого; за ред. С. Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.

100. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2011. 360 с.

101. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

102. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник,В. М. Олуйка. Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

103. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.

104. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад.: О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. С. 234.

105. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Аверянов, В.А. Дерець, А.М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.

106. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

107. Державний архів Черкаської області. Ф. р-81. Оп. 1. Спр. 2. Протоколи засідань президії Київського губвиконкому за 1924–1925 рр. Копії. 24 грудня 1924 р. – 26 грудня 1925 р. 197 арк.

108. Джужа О. М., Довбня В. А. Організаційно-правові засади діяльності та розвиток компетенції НКВС УСРР (УРСР) (січень 1919 р. – березень 1946 р). *Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України.* Вип. 2. Проблеми правового забезпечення організації та діяльності МВС України (1917–1991 рр.): зб. наук. праць / ред. кол.: В. В. Коваленко (голова), О. М. Джужа, Є. М. Бодюл та ін. Київ: Нац. акад. внут. справ, 2011. С. 50–55.

109. Джужа О. М., Калиновський В. С., Третьякова Т. А., Анатольєва О. І. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб.; за

заг. ред. проф. О. М. Джужи. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Атіка, 2006. 256 с.

110. Дзейко Ж. Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування. *Право військової сфери.* 2008. № 4. С. 13–16.

111. Дзюбенко О. Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення. *Наукові записки*. / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». Київ: Видавн. дім «КМ Академія», 2007. Т. 64: Юридичні науки С. 70–73.

112. Диомидов И. М. Советский строй и Конституция. Москва, 1930. 520 с.

113. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. II. Москва: Госполитиздат. 1957. С. 531–532.

114. Драницын С. Н. Конституция СССР и РСФСР. В вопросах и ответах. Ленинград, 1924. 231 с.

115. Древаль Ю. В. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України.* Серія: Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 57–63.

116. Дудченко О. С. Види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. *Міжнародний науковий журнал «Інтер наука».* Серія «Юридичні науки». 2017. № 1 (1). С. 12–15.

117. Дудченко О. С. Визначення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6. Т. 1. С. 11–14.

118. Дудченко О. С. Законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний,*

адміністративний та фінансовий аспекти: колективна монографія / за заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 131–145.

119. Дудченко О. С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2016. № 4. С. 27–30.

120. Дудченко О. С. Конституційно-правові засади створення та діяльності місцевих органів влади УСРР на початку 1920-х рр. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2016. № 23. С. 29–31.

121. Дудченко О. С. Нормотворча діяльність народних комісаріатів УСРР у 1920-1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Вип. 4 (13). С. 3–6.

122. Дудченко О. С. Повноваження та організаційна структура Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УРСР 1937 р. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2016. Вип. 41. Т. 1. С. 19–22.

123. Дудченко О. С. Повноваження та організаційна структура Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УРСР 1937 р. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2016. Випуск 41. Том 1. С. 19–22.

124. Дудченко О. С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР у першій половині 1920-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 26–30.

125. Дудченко О. С. Правовий статус Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1929 року. *Право і суспільство.* 2015. № 5. Ч. 3. С. 18–23.

126. Дудченко О. С. Правовий статус центральних органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р. *Право і суспільство.* 2014. № 6-1. С. 27–32.

127. Дудченко О. С. Правові засади діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР в 1919–1930 рр. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки». 2014. Випуск 3. С. 28–33.

128. Дудченко О. С. Предмет регулювання обов'язкових постанов місцевих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 02 червня 2017 р.). Полтава: ПУЕТ, 2017. С. 16–20.

129. Дудченко О. С. Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр. *Публічне право.* 2016. № 2 (22). С. 91–98.

130. Дудченко О. С. Формування органів державного управління у сфері внутрішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х рр. *Internationa lScientific-Practical Conference Development of legalregulation in East Europe:* experience of Polandand Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. 196 pages. S. 14–18.

131. Дудченко О. С. Щодо визначення поняття «орган держави» в юридичній науці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України.* Серія «Право» / Ред. кол.: Д. О. Мельничук (голова) та ін. Київ, 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 17–22.

132. Дудченко О. С. Юридична природа та місце обов'язкових постанов серед нормотворчих актів місцевих органів державної влади УСРР в 1920-х рр. *Концепція та методологія історії українського права:* збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвяченого пам'яті професора Олександра Шевченка (м. Київ, 28 квітня 2017 року) / ред. кол.: І. С. Гриценко, М. І. Мірошниченко, П. П. Захарченко, І. А. Мацелюх, А. В. Крижевський. Київ: «ДС День Печати», 2017. С. 79–82.

133. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади формування органів державної влади та управління Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (1924–1940 рр.) у складі Української Соціалістичної Радянської Республіки. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 4. С. 52–56.

134. Дудченко О. С. Организационно-правовые основы создания и деятельности Народного комиссариата Просвещения УСРР в 1920–1930 гг. *Revistăştiinţifico-practică«Legea şi viaţa».* 2014. № 11/3. P. 14–18.

135. Дудченко О. С. Організаційна структура Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та характер його діяльності в Україні (1920–1930-ті рр.): правові аспекти. *Visegrad Journalon Human Rights.* 2016. № 6. Ч. 2. С. 70–75.

136. Дудченко О. С. Організаційна структура народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр.: правові аспекти. *Право і суспільство.* 2016. № 2. С. 3–8.

137. Дудченко О. С. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. *Форум права.* 2017. № 1. С. 39–44.URL:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_XX.pdf

138. Дудченко О. С. Організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр. *Право та державне управління:* збірник наукових праць. 2016. № 4(25). С. 5–10.

139. Дудченко О. С. Правові засади діяльності Народного комісаріату земельних справ УСРР у 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції 3 червня 2016 р. Полтава: ПУЕТ, 2016. С. 26–29.

140. Дудченко О. С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР на початку 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 4. URL: http://www.pap.in.ua/4_2016/7.pdf

141. Дудченко О. С. Теоретична визначеність і змістовне наповнення поняття «механізм держави». *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 1. С. 10–12.

142. Дытынко Ф. В. Национально-государственное строительство в СССР в 1920–1930 годы: дисс. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Московский государственый университет имени М. В. Ломоносова. Москва, 2006. 187 с.

143. Евтихиев А. Ф. Основы советского административного права. Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925. 334 с.

144. Евтихиев И. И., Власов В. А. Административное право СССР. Москва: Госюриздат, 1946. 288 с.

145. Елистратов А. И. Административное право РСФСР. Ленинград: Госиздат, 1925. 215 с.

146. Елистратов А. И. Административное право: Учеб пособие для вузов / Институт советского права. Москва; Ленинград: Госиздат, 1929. 366 с.

147. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Москва, 1917. 153 с.

148. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ. 2011. Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія: А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. 2011. 788 с.

149. Енциклопедія історії України: Т. 1: А–В / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: Вид-во «Наукова думка», 2003. 688 с.

150. Епплбом Е. Історія ГУЛАГу. Київ : Києво-Могилянська Академія, 2006. 512 с.

151. Епплбом Е. Червоний голод. Війна Сталіна проти України. Київ : Наш формат, 2018. 440 с.

152. Євтихієв О. Основи радянського адміністративного права: Підручник для студ. вузів та урядових осіб адміністрації. Б.М.: Державне видавництво України, 1928. 296 с.

153. Єрмолаєв В. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посіб. Харків: Право, 2007. 280 с.

154. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Українська академія державного управління при Президентові України. Київ, 2002. 200 с.

155. Жилин А. А. Учебник государственного права: пособие к лекциям. Петербург: тип. Б. М. Вольфа, 1916. Ч. 1: Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. 124 с.

156. Жувака С.О. Історико-теоретичний аналіз розвитку функцій прокуратури України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018. 265 с.

157. Журавель Я.В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право.* 2007. № 5. С. 113 – 116.

158. Журавльов Д. В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2013. 312 с.

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

160. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 672 с.

161. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Консум, 2002. 432 с.

162. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій та ін.; за ред. В. В. Копєйчикова. Стер. вид. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.

163. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

164. Законодательство и законодательная деятельность в СССР / Отв. ред. П. П. Гуреев, П. И. Седугин. Москва: Юридическая література, 1972. 325 с.

165. Захарченко П. П. Історія держави та права України: підруч. Київ: Атіка, 2005. 367 с.

166. Захарченко П. П. Історія українського права: навч. посіб. Київ. нац. Ун-т ім. Тараса Шевчена. Київ: ВД «Освіта Україна», 2019. 436 с.

167. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. 02–09 квітня 1920 р. № 6.

168. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. 12–22 травня 1920 р. № 10.

169. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. 13–19 червня 1920 р. Ч. 15.

170. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. 12–22 травня 1920 р. № 10.

171. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. 22–30 квітня 1920 р. № 8.

172. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. 01 июля 1920 р. Ч. 18.

173. Збір законів і роспоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 27 березня – 06 квітня 1921 р. Ч. 5.

174. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 08 липня 1929 р. Відділ перший. № 14. Ст. 100.

175. Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. 03 травня 1929 р. № 11. Відділ перший. Ст. 84. С. 427–439.

176. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. 1920. Ч. 1. Ст. 7. С. 10.

177. Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 1924. № 43. Відділ перший. Ст. 273.

178. Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 1925. № 47. Ст. 302.

179. Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 12 липня 1924 р. Ч. 13. Ст. 282.

180. Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 1926. № 22. Ст. 180.

181. Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 22 червня 1923 р. Ч. 17. Відділ перший. Ст. 288.

182. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 11 грудня 1924 р. Ч. 45. Відділ перший. Ст. 276.

183. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 19 серпня 1925 р. Ч. 60–61. Відділ перший. Ст. 349.

184. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 31 липня 1925 р. Ч. 51. Відділ перший. Ст. 313. С. 577–590.

185. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 11 грудня. 1924 р. Ч. 45. Відділ перший.

186. Збірник Узаконень та Роспоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. 18–26 лютого 1920 р. Ч. 3.

187. Збірник Узаконень та Роспоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. 10–17 лютого 1920 р. Ч. 2.

188. Збірник Узаконень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 01–06 лютого 1922 р. Ст. 90.

189. Ибраева А. С. Теория государства и права. Курс лекций. Алматы: Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, 2008. 128 с.

190. Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушин А. В. Муниципальное право: учебник. Москва: Юстицинформ, 2004. 319 с.

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

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

193. Ирошников М. П. Создание советского центрального государственного аппарата. Совет Народных Комисаров и народне коммисариаты. Октябрь 1917 г. – январь 1918 г. Москва: «Наука», 1966. 273 с.

194. Искакова М. К. Механизм Советского общенародного государства: автореф. дисс. ... канд.юрид.наук. Саратов, 1984. 18 с.

195. История советской Конституции (в документах): 1917–1956 гг. Москва: Госюриздат, 1957. 1046 с.

196. Іванова Т. М. Організація та діяльність місцевих органів влади Української РСР. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки».* 2011. № 1 (1). С. 61–67.

197. ІІІ сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету VIII скликання. 8–12 жовтня 1924 р. Харків, 1925. С.163–164.

198. Інформаційний бюлетень управління справами Ради Народних Комісарів УСРР. Харків, 1930–1931 рр.

199. Історія держави і права України. Курс лекцій / В. М. Щербатюк (кер. авт. кол.), П. П. Захарченко, О. В. Кузьминець та ін.; за ред. В. М. Щербатюка. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. 496 с.

200. Історія держави і права України. Курс лекцій: навч. посіб. для студентів юрид. вузів та ф-тів / за ред. проф. В. Г. Гончаренка. Київ: Вентурі, 1996. 704 с.

201. Історія держави і права України: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / Рогожин А. Й., Святоцький О. Д., Копиленко О. Л., Тищик Б. Й., Гончаренко В. Д.: у 2 т. / Академія правових наук України ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / В. Я. Тацій (ред.) Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 2.578 с.

202. Історія держави і права України: підручник для юрид. вищих навч. закладів і ф-тів. / А. Й Рогожин, В. Д. Гончаренко, М. М. Страхов та ін.; за ред. акад. Академії правових наук України А. Й. Рогожина. Харків: Основа, 1996. Ч. 2. 580 с.

203. Історія держави і права Української РСР (1917–1960 рр.) / Академія наук Української РСР (Київ), Сектор держави і права АН УРСР; ред. кол.: акад. АН УРСР В. М. Корецький (голова); к. ю. н. Б. М. Бабій, І. М. Разнатовський, А. П. Таранов, к. і. н. В. М. Терлецький. Київ: Вид-во Академії наук Української РСР, 1961. 730 с.

204. Історія конституційного законодавства України: збірник документів / Акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування; упоряд. В. Д. Гончаренко. Харків: Право, 2007. 256 с.

205. Історія Радянської Конституції в декретах і постановах Радянського уряду: 1917–1936. Київ, 1937.

206. Історія Української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, І. В. Томенко. Київ, 1997. 443 с.

207. Какимова М.Ш. Основы теории государства и права: учебник. Астана: Фолиант, 2007. 256 с.

208. Калиновський В. С., Дудченко О. С. Правові та організацій засади діяльності колегій органів виконавчої влади України: монографія. Київ; Ніжин: Видавець ПП Лисенко М. М. 2011. 216 с.

209. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2017. 41 с.

210. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: підруч. для студ. вищ. навч. закл. освіти. Львів: Новий Світ–2000, 2003. 583 с.

211. Киричук В. В., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 244 с.

212. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України: навч. посіб. перероб. і доп. Одеса: Фенікс, 2011. 372 с.

213. Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917–1924 гг. Москва:Юридическая література, 1968. 127 с.

214. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Харьков: Госиздат Украины, 1924. 74 с.

215. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Харьков: Юриздат Наркомюста УСРР, 1929. 420 с.

216. Кобалевский В. Очерки советского административного права:учеб. пособие. Б.М.: Госиздат Украины, 1924. 258 с.

217. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.

218. Кодекс законов о народном просвещении: утвержд. ВУЦИК 22 ноября 1922 г. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины*. Харьков, 1922. № 49. Отд. 1. С. 849–927.

219. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции. *Вестник Московского государственного університету*. Серия право. 1992. № 4. С. 3–12.

220. Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. Москва: Издательство «Юридическая литература». 1966. 215 с.

221. Козлов Ю. М. Управлениенароднымхозяйством СССР. Москва: Изд-во МГУ, 1969. Ч. 1. Сущность, функции, методы. 168 с.

222. Козлов Ю. М. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. 67 с.

223. Козлов Ю. М. Правовое положение министерств СССР. Москва: Юридическая литература, 1971. 296 с.

224. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. Москва: Изд-во. Бр. Башмаковых. 1912. С. 209.

225. Колесников А. Н. Обзор декрета 27 июля 1922 г. и обязательных постановлений за 1922 год. *Власть советов.* 1923. № 8–9. С. 11–17.

226. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

227. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник; 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер. 2007. 504 с.

228. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 207 с.

229. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

230. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2005. 43 с.

231. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 3-є вид., стер. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

232. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

233. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: НУВС, 2002. 38 с.

234. Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: у 2 т. Київ: Політвидав України, 1976. Т. 1: 1918–1941 / голов. ред. кол. В. І. Юрчук. С. 43.

235. Коник С.М. Повноваження та компетенція вищих органів державної влади відповідно до Конституції УРСР 1929 року. *Університетські наукові записки.* 2005. № 1–2 (13–14). С. 252–256.

236. Конквест Р. Великий терор. Сталінські чистки тридцятих років / [пер. Н. Волошинович, З. Корабліна]. Луцьк : Терен, 2009. 880 с.

237. Конквест Р. Жнива скорботи: радянська колективізація і голодомор / [пер. з англ. Н. Волошинович та ін.]. Луцьк : Терен, 2007. 455 с.

238. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики (Основной Закон). Киев: Всеукраинское издательство при В.Ц.И.К. Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов, 1919. 24 с.

239. Конституційне право України / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. 2-ге доопр. вид. Київ: Наукова думка, 2000.

240. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

241. 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. Київ, 2006. 310 с.

242. Конституція Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України.* 31 липня 1925 р. Ч. 51. Відділ перший. Ст. 313. С. 577–590.

243. Конституция РСФСР 1925 р. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР*. 1925. № 30. Ст. 218.

244. Конституция СССР от 31 января 1924 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm

245. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

246. Корженко В. В., Лозинська Т. М. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління»: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління:* зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. № 2. С. 16–24.

247. Коркунов М. Н. Русское государственное право. Санкт-Петербург, 1901. Т. 1. Введение и общая часть. Изд. IV. 368 с.

248. Коркунов М. Н. Русское государственное право. Санкт-Петербург, 1901. Т. II. Введение и общая часть. Изд. IV. 127 с.

249. Корнієнко М. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування. Ужгород, 1997. С. 184.

250. Коропатнік І. М., Кузьмич І. І. Вдосконалення нормотворчої діяльності органів військового управління Збройних сил України. *Юридичний вісник.* 2013. № 4 (29). С. 48–52.

251. Коцур В. П., Коцур А. П. Історіографія історії України: курс лекцій: навч. посіб. для студ. іст. спец. вузів. Чернівці: Золоті литаври, 1999. 520 с.

252. КПРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК, 1898–1970 рр. Київ: Політвидав України, 1978. Т. 1: 1898–1917 / за ред.: П. М. Федосєєва, К. У. Черненка; пер. з 8-го рос. вид. Ч. 1. С. 416.

253. КПСС в резолюциях и решениях. Москва: Госполитиздат, 1953. Ч. II. С. 772.

254. Краткий конспект лекций по дисциплине «Общая теория права» для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение» / сост. Т. В. Сенькова. Гомель, 2013. 26 с.

255. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади в Україні: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. С. 207.

256. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 132 с.

257. Кузьминець О. В., Калиновський В. С. Історія держави і права України: навч. посіб. 2-е вид., допов. Київ: Вид-во Україна, 2002. 448 с.

258. Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. Изд. 2-е, доп. Москва: Политиздат, 1987. 367 с.

259. Кулаков Г. В. Конституция СССР в схемах. Москва, 1929. 95 с.

260. Кулаков Г. В. Конституция СССР и образование съездов советов в схемах. Четвертое испр.изд. Москва–Ленинград: Государственное издательство, 1925. 58 с.

261. Кульчицький В. С., Бойко І. Й. Генезис та еволюція української Конституції: навч. посіб. Львів: Вид. юрид. ф-ту Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2007. 96 с.

262. Кульчицький В. С. Історія Конституції УРСР. Ленінград, 1956. 29 с.

263. Кульчицький С.В. УСРР в добу нової економічної політики (1921 – 1928 рр). Спроби побудови концептуальних засад реальної історії. Київ, 1995. 204 с. 269.

264. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 624 с.

265. Куприц Н. Я. Из истории науки советского государственного права. Москва: Юридическая литература, 1971. 248 с.

266. Купчик О. Р. Організаційно-правові засади функціонування народного комісаріату закордонних справ УСРР в 1919–1923 рр. *Часопис Київського університету прав.* 2010. № 2. С. 30–34.

267. Купчик О. Р. Організаційно-правові засади функціонування Управління уповноваженого НКЗТ РСФРР при РНК УСРР (1922–1924 рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2011. Вип. 104. С. 27–29.

268. Купчик О. Р. Трансформація інституційно-функціонального статусу зовнішньоторговельного відомства УСРР (1919–1924 рр.). *Україна дипломатична.* 2011. Вип. 12. С. 817–831.

269. Курс конституционного права Украины: учебник: в 2 т. / под ред. М. Баймуратова, А. Батанова и др. Харьков: Одиссей, 2008. Т. 1: Общая часть. Основы теории конституционного права. 2008. С. 250.

270. Кухтик С. В. Трансформація держави під впливом глобалізації (теоретико-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2015. 199 с.

271. Лаврик Г. В. Відокремлення школи від церкви як реалізація Кодексу законів про народну освіту УСРР 1922 р. *Актуальні проблеми держави і права.* 2004. Вип. 22. С. 145–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2004_22_30

272. Лаврик Г. В. Державно-управлінська діяльність у сфері реалізації права на свободу совісті і віросповідання в радянській Україні 1919–1929 років: організаційно-правові засади: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. 353 с.

273. Лаврик Г. В. Правове регулювання свободи совісті, віросповідання і діяльності релігійних організацій у радянській Україні (1919–1929 рр.): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008.

274. Лазарев Б. М. Аппарат управления общенародного государства. Москва: Юридическая литература, 1978. 88 с.

275. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юридическая література, 1972. 280 с.

276. Лазарев Б. М. Органы государственного управления в СССР. Москва: Знание, 1978. 48 с.

277. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Санкт-Петербург, 1901. Т. II. 237 с.

278. Лашин А. Г. Социалистический государственный аппарат. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1961. С. 43–48.

279. Лисенко О. М. Становлення та функціонування органів державної влади України в контексті євроінтеграційних процесів (1991–2004 рр.): дис. … канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України. Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006. 212 с.

280. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ: «Юристконсульт», 2006. 355 с.

281. Лисенков С. Л., Колодій А. М., Тихомиров О. Д., Ковальський В. С.Теорія держави і права: підруч. / за ред. С. Л. Лисенкова. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.

282. Личкатий О. Є. Боротьба за пожвавлення Рад на селі у 1924–1925 рр. (на матеріалах Лівобережної України). *Питання історії народів СРСР*. 1973. Вип. 15. С. 38–47.

283. Ліпенцев А. В., Поляк О.В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008- 2/08lavpov.htm/08lavpov.htm

284. Ломов В.С. Состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (1912–1937 гг.). *«Труды Высшей следственной школы»*. Волгоград, 1969. Вып. 1. С. 125.

285. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва: Наука, 1974. 247 с.

286. Майборода В. К. Вища педагогічна освіта в Україні: історія, досвід, уроки (1917–1985 рр.). Київ: Либідь, 1992. 196 с.

287. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917–1959 рр.): автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.01. / Українська академія державного управління при Президентові України. Київ, 2002. 39 с.

288. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917–1959 рр.): дис ... д-ра наук з держ. управління; Українська академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2002. 411 с.

289. Макаренко А. В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. 181 с.

290. Максимова О.Д. Законотворчество в Советском государстве в 1917–1936 годах: дисс. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. Москва, 2015. 484 с.

291. Малиа М. Конец утопии. Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал : в 2 т. / под общ. ред. Ю. Н. Афанасьева. М., 1997. Т. 2. Апогей и крах сталинизма. С. 575–595.

292. Малиа М. Советская трагедия. История социализма в России, 1917–1991 / [пер. с англ. А. В. Юрасовский, А. В. Юрасовская]. М. : РОССПЭН, 2002. 584 с.

293. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державногоуправління. Вид. 2-ге, допов. і випр. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

294. Малицкий А. Л. Советская Конституция. Харьков, 1928. 479 с.

295. Малицкий А. Л. Советская конституция. Харьков: Путь просвещения, 1924. 208 с.

296. Малицкий А. Л. Советское государственное право. Очерки: пособие для ВУЗ'ов. Харьков: Юридическое изд-во НКЮ УССР, 1926. 319 с.

297. Малицький О. Л. Радянська Конституція: посібник для вузів. Харків, 1928. 416 с.

298. Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1963. 183 с.

299. Марчук М. В. Освіта в Україні в роки національного відродження (1917– поч. 1930-х рр.): автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Прикарпатський університет імені Василя Стефаника. Івано-Франківськ, 2003. 23 с.

300. Матвієнко В. Територіальне оформлення УСРР в складі СРСР у міжвоєнний період. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* Міжнародні відносини. 2013. Вип. 1. С. 12–16.

301. Меліхова О. Ю. Форми діяльності суб'єктів управлінського впливу у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Вісник Запорізького національного університету.* Серія: Юридичні науки. 2010. № 4. С. 102–106.

302. Мельничук М. О. Структура та повноваження Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР у період НЕПу. *Науковий часопис НПУ ім. Н. П. Драгоманова.* Серія: № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. Київ: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2015. Вип. 29. С. 85–91.

303. Михайленко П. П., Довбня В. А. Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР: сформування та організаційно-правові засади діяльності у період до утворення СРСР (кінець 1917 – 1922 рр.). *Міліція України.* 2005. № 3. С. 22–23.

304. Мірошниченко М.І. Теоретичні та методологічні засади генезису правової системи України: монографія. Київ: Університет «Україна», 2010. Укр.деп. в ДНТБІ України 01.06,10, №32. Ук.-2010. 451 с.

305. Музиченко П. П Історія держави і права України: навч. посіб. 6-те вид., перероб. і допов. Київ: Знання. 2007. 472 с.

306. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

307. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 598 с.

308. Негодченко В. О. Методи забезпечення державної інформаційної політики органами внутрішніх справ. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2015. № 16. Одеса: Юридична література. С. 278–284.

309. Недавний А. Л. Органы государственного управления в СССР. Москва: Мысль, 1967. 64 с.

310. Нелін О. І. Історія держави і права України : підручник. К.: Видавництво «Поліграфічний центр «Київський університет», 2016. 719 с.

311. Ненин А.Е. Совнарком и новая экономическая политика (1921–1923 гг.). Нижний Новгород, 1999. 159 с.

312. Нерсесянц В. С. Теория государства иправа: учебник. Москва: Изд-во НОРМА(Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М). 2001. 272 с.

313. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державногоуправління: навч. посіб. /за заг. ред.Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

314. О Народном Комиссариате Здравоохранения (постановление). *Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянскаго правительства Украины за 1919 г.* Киев: Т-во «Печатня С. П. Яковлева», Золотоворотская / Офіційне видання Народного комісаріату юстиції. 1919. № 11. 580 с. Ч. 5. Ст. 60.

315. О Народном комиссариате юстиции (Положение): Постановление СНК Украины. *Известия Временного Рабоче-*

крестьянского правительства Украины и Харьковского совета рабочих депутатов. 1919. № 57.

316. О Народном комиссариате юстиции: Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 05.10.1921 г. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины.* 1921. № 20. Ст. 572.

317. О порядке печатання оффициального материала в «Известиях» Цика: Постановление Всеукратнского Центрального Исполнительного Комитета от 05 августа 1920 г. № 189. *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины.* 01–10 августа 1920 г. № 22. Ст. 440. С. 643–644.

318. Об учреждении зубоврачебной секции при Народном комиссариате здравоохранения. *Собрание узаконений и распоряжений робоче-крестьянского правительства Украины за 1919 г.* Киев: Т-во «Печатня С. П. Яковлева», Золотоворотская / Офіційне видання Народного комісаріату юстиції. 1919. № 11. 580 с. Ст. 301.

319. Об учреждении IX Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного судебного контроля: Декрет СНК Украины. *Собрание узаконений и расположений Рабоче-крестьянского правительства Украины*. 1919. № 37. С. 443.

320. Об учреждении X Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного кассационного суда: Декрет СНК Украины. *Собрание узаконений и расположений Рабоче-крестьянского правительства Украины.* 1919. № 37. Ст. 444.

321. Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 1996. 472 с.

322. Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Медьтюхова Н.М. та ін. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2008. 288 с.

323. Окіпнюк В. Т. Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз : монографія. Київ : НА СБУ, 2002. 290 с.

324. Окіпнюк В. Т. Органи державної безпеки на транспорті в Україні в період формування та зміцнення радянського тоталітарного режиму (1929–1939 рр.). *Часопис Київського університету права.* 2018. № 4. С. 54–59.

325. Окіпнюк В. Т. Органи державної безпеки УРСР (1922–1941 рр.): історикоправове дослідження : монографія. Київ : Центр навч., наук. та період. видань НА СБ України, 2015. 360 с.

326. Окіпнюк В. Т. Радянські органи державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.): історико-правове дослідження : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Дніпро, 2020. 476 с.

327. Окіпнюк В. Т. Радянські органи державної безпеки в Україні в період панування тоталітарного режиму (1929–1953 рр.) : монографія. Херсон : ОЛДІПЛЮС, 2019. 416 с.

328. Олефіренко С. В. Становлення органів юстиції в контексті українського державотворення. *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 34. С. 128–134.

329. Олійник О. І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.): структура, функції, діяльність: дис. … кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Університет внутрішніх справ. Харків, 2000. 205 с.

330. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. 288 с.

331. Осауленко А.О. Законодавчі основи становлення та розвитку кримінальновиконавчої системи України (1990–2005 рр.): дис. … доктора юридичних наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія

політичних і правових учень / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2020. 483 с.

332. Охріменко Н. М. Питання правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчості. *Економіка та держава.* 2012. № 4. С. 130–133.

333. Павленко В. В. Формування виборчої системи в радянській Україні за Конституціями 1919, 1929, 1937 рр. *Європейські перспективи.* 2015. № 1. С. 32–37.

334. Павлюк Н.В. Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні. *Демократичне врядування.* 2016. Вип. 16–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_9

335. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 283–289.

336. Пацкан В. В. Співвідношення законотворчої та законодавчої діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2014. № 1. С. 103–111.

337. Перегуда Є. В. Взаємодія виконавчих органів влади України в радянський період. *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова.* Вип. 10. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2013. С. 42–48.

338. Пильгун Н.В., Бурбеза В. В. Поняття «механізм держави» в сучасній юридичній думці. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2017. № 2. С. 46–51. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_2_9

339. Пікуля Т. О. Механізм держави: ретроспективний огляд та сучасні наукові тенденції визначення. *Право і суспільство.* 2010. № 2. С. 9–15.

340. Пікуля Т. О. Сучасний підхід до інтерпретації поняття «механізм держави». *Науковий вісник Львівського державного*

університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2012. Випуск № 2 (1). С. 46–54.

341. Положення про Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 26 березня 1924 р. № 75 *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України.* 17 квітня 1924 р. Ч. 8. С. 178–180.

342. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету 01.08.1923 р. URL:http://search. ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230019.html

343. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 449.

344. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 7 жовтня 1925 року. URL: http://document.ua/pro-porjadok-rozgljadu-i-ogoloshennja-zakonodavchih-i-urjado-doc53862.html

345. Постоєва Л. С. Управління вищими педагогічними навчальними закладами України у 20–30 роках ХХ століття. *Социальная работа. Социология:* X Междунар. научно-практ. конф. «Университетская наука – 2014» (Мариуполь, 20–23 мая 2014 г.): сб. статей / ГВУЗ «ПГТУ». Мариуполь, 2014. С. 127–131.

346. Предместніков О. Г. Історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції Української РСР у 1918 – 1956 роках. *Право і суспільство.* 2015. № 6. Ч. 3. С. 35–41.

347. Пристайко О.В. НКВС-МВС УРСР (1934-1954 рр.): структурна побудова та функції (історико-правове дослідження) : : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ, Київ,, 2021. 272 с.

348. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державногоуправління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління:* зб. наук. пр. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ,2008. № 3. С. 269–274.

349. Про внутрішню торгівлю: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 29 жовтня 1924 р. № 187. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України.* 29 жовтня 1924 р. Ч. 21–22. С. 489–491.

350. Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет: Постанова ВУЦВК від 26 травня 1920 р. № 210. *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 23 травня – 02 червня 1920 р. № 11. С. 291.

351. Про Голодомор 1932–1933 років в Україні: Закон України від 28.11.2006 р. № 376-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-16#Text

352. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років: Закон України від 09.04.2015 р. № 316-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text

353. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. Редакція від 01.01.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text

354. Про затвердження Колегії Наркомвнусправ: Постанова Ради народних комісарів від 15 черв. 1920 р. № 292. *Збірник законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду України і Уповноважених РСФРР.* 1920. Ч. 15. С. 442.

355. Про затвердження плану заходів з оприлюднення та вивчення розсекречених архівних документів, пов’язаних з українським визвольним рухом ХХ століття, політичними репресіями та голодоморами в Україні:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.11.2009 р. № 1560-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-2009-р#Text

356. Про затвердження Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК): Постанова 3-ої Сесії ВУЦВК 8-го скликання від 12 жовтня 1924 р. № 276. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України.* 1924. № 45. Ст. 276.

357. Про діяльність Уряду Союзу РСР: Постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад № 303 від 10 травня 1925 р. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України.* 04 травня 1925 р. Ч. 47. Ст. 302. С. 526–527.

358. Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки: Постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад № 302 від 10 травня 1925 р. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України*. 30 липня 1925 р. Ч. 47. Ст. 302. С. 517–526.

359. Про передачу у відання Народного комісаріату освіти учбових і освітніх установ та закладів усіх відомств: Декрет РНК РСФРР від 05 червня 1918 року. Культурне будівництво в Українській РСР. *Важливі рішення Комуністичної партії і радянського уряду 1917–1959 рр.:* збірник документів: у 2 т. Київ: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1959. Т. 1 (1917 – червень 1941 рр.). 884 с.

360. Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 07 жовтня 1925 року. URL:http://document.ua/pro-porjadok-rozgljadu-i-ogoloshennja-zakonodavchih-i-urjado-doc53862.html

361. Про порядок розгляду і опублікування законодавчих і урядових актів: Декрет РНК УСРР № 22 від 25 січня 1921 р. *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України.* 01–29 січня 1921 р. Ч. 1. Ст. 22. С. 16–17.

362. Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого

Комітету: Постанова ВУЦВК від 26 травня 1920 р. № 211. *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 23 травня – 02 червня 1920 р. № 11. С. 291–292.

363. Про радянське будівництво: Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад № 92 від 01 березня 1921 р. *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України.* 15 лютого – 08 березня 1921 р. Ч. 3. Ст. 92. С. 89.

364. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років: Закон України від 17.04.1991 р. № 962-XII. Редакція від 11.09.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text

365. Про розсекречення, оприлюднення та вивчення архівних документів, пов'язаних з українським визвольним рухом, політичними репресіями та голодоморами в Україні: Указ Президента України від 23.012009 р. № 37/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37/2009#Text

366. Про утворення Ревкому Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки: постанова ВУЦВК від 29 жовтня 1924 р. № 288. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України.* 15 грудня 1924 р. Ч. 48. Відділ перший. Ст. 288. С. 895–896.

367. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків: Право, 2009. 540 с.

368. Пронина В. С. Центральные органы управления народным хозяйством. Москва: Юридическая литература, 1971. 167 с.

369. Психологічна енциклопедія / авт.-упоряд. О. М. Степанов. Київ: Академвидав. 2006. 424 с.

370. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 5-те, зі змін. Київ: Атіка, 2001. 176 с.

371. Радченко О. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках.*Публічне управління: теорія та практика.* 2013. № 3. С. 19–25.

372. *Радянська Україна.* 1928 р. № 10–11. С. 83–84.

373. Радянська Україна. Двотижневий бюлетень Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад. Харків, 1925–1939 рр.

374. Ракул О. В. Теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2010. 17 с.

375. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність/Н. Р. Нижник, В. С. Калиновський, В. І. Тимцуник, В. А. Яцюк та ін.; за заг. ред. В. В. Рибака, А. В. Толстоухова, В. Г. Яцуби. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. 409 с.

376. Рогожин А. И. Очерк истории социалистической законности УССР в период иностранной военной интервенции и гражданской войны. Харьков: Изд-во Харьковского государственного университета, 1963. 120 с.

377. Рогожин А. И. Социалистическая законность в УССР в период проведения Великой Октябрьской социалистической революции и в период гражданской войны и иностранной военной интервенции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харьковский юрид. ин-т. Харьков, 1950. 20 с.

378. Рогожин А. Й., Святоцький О. Д., Копиленко О. Л., Тищик Б. Й., Гончаренко В. Д. Історія держави і права України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.: у 2 т. / Академія правових наук України; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / В. Я. Тацій (ред.). Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 2. 578 с.

379. Рудніцька Р. М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. д-ра екон.наук, проф. М. Д. Лесечка, канд. екон. наук, доц. А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2005. 28 с.

380. Рябошапко Л. И. Кодекс законов о народном просвещении УССР 1922 года: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Киевский государственный ун-т им. Тараса Шевченко. Київ, 1991. 16 с.

381. Рябошапко Л. І.Кодифікація законодавства про освіту – складова освітніх реформ. *Віче.* 2010. № 19. С. 25–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_19_14

382. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративний аспект): дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2000. 466 с.

383. Савюк М. Ф., Галунько В. В., Фрицький Ю. О. Адміністративно-правові засади інформаційного суспільства: монографія. Херсон: Грінь Д. С., 2016. 176 с.

384. Самандас Н.В. Становлення і розвиток системи державних органів управління освітою в Україні (1917–1941 рр.): дис... канд. наук з державного управління; Українська академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2001. 215 с.

385. Сапрун О.В. Система регіональних підрозділів поліції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 2. С. 320–325. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2013_2_45

386. Сборник действующего законодательства помедико-санитарному и аптечном делу в УССР. Харьков, 1926. С. 11.

387. СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 103.

388. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с.

389. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 520 с.

390. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До 10-ї річниці прийняття Конституції України. Київ : Академія правових наук України, 2005. 168 с.

391. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. Академії наук УРСР О. С. Мельничука. Київ, 1974. 865 с.

392. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.

393. Словник української мови.Академічний тлумачний словник (1970–1980 рр.): у 11 т. Київ: Наукова думка. Т. 9. 1978. С. 789.

394. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1925. № 78. Ст. 590.

395. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1928. № 5. Арт. 42.

396. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927 р. № 38. Ст. 378.

397. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1925. Ч. 8. Арт. 75.

398. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. Ч. 32. Арт. 326.

399. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 25 апреля 1921 г. № 30. Ст. 162. С. 169.

400. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьнского правительства Украины. 05 февраля 1919 г. № 5. С. 64–66.

401. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 30 сентября 1922 г. № 38. Ст. 577. С. 620–622.

402. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 16 января 1919 г. № 2. Ст. 15. С. 20.

403. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 10 февраля 1919 г. № 7. Ст. 86. С. 91–96.

404. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 07 февраля 1919 г. № 6. Ст. 71. С. 76–77.

405. Собрание узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 08–13 июля 1921 г. № 14. Ст. 399. С. 474–476.

406. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 05–08 июля1921 г. № 13. Ст. 358. С. 421–422.

407. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 30 сентября 1922 г. № 38. Ст. 576. С. 619–620.

408. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 14 марта 1919 г. № 19. С. 279–283.

409. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 20 июля 1918 г. № 51. Отдел первый.Ст. 582. Ст. 44–47.

410. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 05 февраля 1919 г. № 5. Ст. 64–66.

411. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1922. № 38. 30 сентября 1922 г. Ст. 577. С. 620–622.

412. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 10 февраля 1919 г. № 7. Ст. 86. С. 91–96.

413. Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

414. Советский энциклопедический словарь / науч.-ред. совет: А. М. Прохоров (пред. и др.). Москва: Сов. энциклопедия, 1979. 1600 с.

415. Советы народных депутатов. Конституционные основы организации и деятельности. Москва: Изд-во «Наука», 1981. 383 с.

416. Сокирська В. В. Відносини між РСФРР і УСРР (1919–1929 рр.): політико-економічний та адміністративно-територіальний дискурс: дис. … д-ра істор. наук: 07.00.02 / Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка. Тернопіль, 2018. 648 с.

417. Соломон П. Советская юстиция при Сталине / пер. с англ. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. 464 с.

418. Сорокин В. Д., Шмелев Ю.Е. Коллегиальность и единоначалие в работе советского государственного аппарата. *Советское государство и право*. 1955. № 6. С. 16–19.

419. Спирин М. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд.юрид. наук: 12.00.01 / Самарская государственная экономическая академія. Самара, 2000. 271 с.

420. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

421. Стрілець В. В. Революційні комітети Полтавської губернії (грудень 1919 – квітень 1920 рр.): історико-правове дослідження: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ. 2014. 200 с.

422. Стучка П. И. Учение о советском государстве и его Конституции. Москва–Ленинград, 1931. 288 с.

423. Субтельний О. Україна (історія). Київ:Либідь, 1991. 512 с.

424. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку / авт. кол.: В. С. Бігун, І. Й. Бойко, Т. І. Бондарук, К. А. Вислобоков, О. А. Гавриленко, Л. О. Зайцев, А. Ю. Іванова, О.О. Малишев, І. В. Музика, В. Т. Окіпнюк, Є. В. Ромінський, О. О. Самойленко, М. І. Сірий, І. Б. Усенко (кер. кол.), М. Д. Ходаківський, Л. В. Худояр, О. Н. Ярмиш / НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Міжнародна асоціація істориків права. Київ: Вид-во «Наукова думка» НАН України, 2014. 503 с.

425. Съезды Советов в документах: сборник документов: у 7 т. Москва: Юрид. лит., 1964. Т. 5. 686 с.

426. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик: сборник документов: в 3 т. 1917–1936 гг. Москва: Гос. изд-во юрид. лит., 1960. Т. 2. 614 с.

427. Таранов А. П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ: Вид-во АН Укр. РСР, 1957. 167 с.

428. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. М. Н. Марченко. Москва:Зерцало, 1997. 640 с.

429. Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. Москва: Юристъ, 2002. 592 с.

430. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и ф-тов / Алексеев С. С., Архипов С. И., Корельский В. М. и др. Москва: НОРМАИНФРА-М, 1998. 455 с.

431. Теория государства и права: учебник: в 3 т. / под ред.Р. А. Ромашова, В. П. Сальникова.2-е изд., доп. и перераб. Санкт-Петербург:Фонд «Университет». 2010. Т. 1. 216 с.

432. Теорія держави і права для підготовки до іспиту: навч. посіб. / Л. П. Самофалов та ін.; за заг. ред. В. С. Шилінгова. Київ: КНТ, 2008. 228 с.

433. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

434. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій та ін.; за ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 368 с.

435. Теорія держави і права: навч. посіб. / С. К. Бостан, С. Д. Гусарєв, Н. М. Пархоменко та ін. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 348 с.

436. Теорія права і держави: підручник / І. В. Борщевський та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук А. С. Васильєва. Київ: КНТ, 2009. 464 с.

437. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навчальний посібник. К.: Атіка, 2011. 944 с.

438. Тимцуник В. І. Реформування системи влади та державного управління в УРСР (1953–1964 рр.): монографія / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: Вид-во НАДУ, 2003. 400 с.

439. Тимченко С. М., Бостан С. К., Легуша С. М., Пархоменко Н. М., Пікуля Т. О., Пронюк Н. В. Актуальні проблеми теорії держави та права. *Актуальні проблеми теорії держави:* навч. посіб. Київ: КНТ, 2007. Ч. І. 174 с.

440. Толковый словарь живаго Великорускаго языка Владиміра Даля. Второе изданіе, исправленное и значительно умножено по рукописи автора. Изданіе книгопродавца-типографа М. О. Вольфа. Санкт-Петербург: Гостиный дворъ, №№ 17 и 18. Москва: Кузнецкій мостъ, д. Третьякова, 1881.Т. 4: Р.–Я. 1881. С. 341.

441. Туркіна І.Є. Форми здійснення державного управління в сфері забезпечення діяльності судової системи. *Публічне управління: теорія та практика.* 2011. № 4 (8).С. 127–131.

442. Турчак О. В. Правове регулювання етнонаціонального становища та суспільної діяльності українців у Польщі (1918-1939 рр.): автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2015. 393 с.

443. Украинский экономист. 1925. 05 апреля 1925 г. № 77. С. 3.

444. Украинский экономист. 1925. 06 марта 1925 г. № 53. С. 3.

445. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. Киев: Научная мысль, 1989. 118 с.

446. Фалькевич І. Радянський державний устрій: Конституція СРСР і союзних республік у популярному викладі. Харків, 1929. 110 с.

447. Фалькевич І., Житловський І. Адміністративний кодекс УСРР в запитаннях та відповідях: порадник для вузів і радустанов. Харків: Державне видавництво України, 1929. 327 с.

448. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008- 01/O_Fedorchak.pdf

449. Филонова О. И. Модернизация судебной системы РСФСР в период НЭПа: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тюменский государственный университет». Тюмень, 2016. 222 с.

450. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

451. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. 2007. Том 20 (59), № 2. С. 287–293.

452. XII Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт та постанови. Харків: Вид-во ВУЦВК, 1931. Бюлетень № 17. Ст. 10.

453. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 209 с.

454. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти: у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренка. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 1997. Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. / уклад.: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький. 800 с.

455. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб./ Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 656 с.

456. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / под ред. В. Г. Стрекозова. 2-е изд., доп., испр. Москва: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. 377 с.

457. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Москва:Интерстиль, 1993. 434 с.

458. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, Ф. 1. Оп. 2. Спр. 1063. Матеріали з питання про приєднання до Автономної Кримської РСР Мелітопольського, Бердянського і Токмакського повітів Катеринославської губернії (доповідна записка, висновок, листування). 41 арк.

459. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 13. Декрети ВУЦВК'у Рад (копії) про

конструювання Раднаркому УРСР, організацію роботи Наркомпроду та інших наркоматів УРСР. – 14 березня 1919 р. – 06 травня 1919 р. 40 арк.

460. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 2. Оп. 1. Спр. 17. Протоколи засідань Раднаркому УСРР та матеріали до них (оригінали). 19 лютого 1919 р. – 28 лютого 1919 р. 159 арк.

461. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 9. Протоколи засідань ВУЦВК'у Рад № 1–13 (копії) та матеріали до них. 14 березня 1919 р. – 06 серпня 1919 р. 49 арк.

462. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 8. Оп. 1. Спр. 18. Заключения на запросы наркоматов, губернских, уездных исполкомов и граждан республики о толковании законодательных актов. 26.05.1919 г. – 07.08. 1919 г. 94 арк.

463. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 8. Оп. 1. Спр. 11. Документы об определении прав и обязанностей центральних и местных учреждений УССР (заключение, переписка). 28 марта 1919 г. – 09 июля 1919 г. 24 арк.

464. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Т. 1. Спр. 878. Інструкція наркоматів юстиції й внутрішніх справ УРСР Надзвичайним сесіям Військових відділів Губревтрибуналів, Військового і військово-транспортного відділів Верховного трибуналу про порядок розгляду справ і бюлетень Народного комісаріату юстиції УРСР. Довідка до питання про компетенцію законодавчих органів УРСР. 31 серпня – 14 листопада 1922 р. 11 арк.

465. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Спр. 934. Статистичні відомості про розробку питань, що розглянуті в Президії ВУЦВК'у та об'єднаних засіданнях Президії ВУЦВКу й Раднаркому УРСР в 1923 р. 1923 р. 10 арк.

466. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 2. Спр. 1746. Порядок роботи колегії НКВС УСРР. Затверджено Наркомвнусправ від 07 квітня 1926 р. № 15. 322 арк.

467. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5.Оп. 2. Спр. 628. Протоколы заседаний коллегии Наркомвнудела УССР. 05 января – 18 декабря 1925 г. 152 л.

468. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 3. Спр. 948. Протокол від 07 травня 1928 р. № 14. Арк. 21.

469. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 1. Спр. 9. Виписка з протоколу засідання колегії НКВС УСРР від 11 червня 1919 р. № 4. Арк. 1.

470. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 1. Спр. 423. Протоколы заседаний коллегии Наркомвнудела УССР и материалы к ним. 15 апреля – 01 декабря 1921 г. 97 л.

471. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 1. Спр. 844. Протокол від 9 вересня 1922 р. № 12. Арк. 32.

472. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. Р-5. Оп. 3. Спр. 1554.Протоколы заседаний секретной части коллегии Наркомвнудела УССР. 11 февраля – 31 декабря 1929 г. 41 л.

473. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 5. Оп. 2. Спр. 4. Календарний план засідань колегії НКВС на три місяці (липень–вересень), затверджений Наркомвнусправ УСРР 27 червня 1925 р. № 139. Арк. 72.

474. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 5. Оп. 3. Спр. 2. Протокол від 2 травня 1927 р. № 13. Арк. 43.

475. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Спр. 401. Протоколи засідань колегії Уповнаркомзовнішторгу УРСР (копії). Умова між Уповнаркомзовнішторгом і Кримзовнішторгом про встановлення постійного ділового зв'язку. Звіт Управління Уповноваженого Наркомату зовнішньої торгівлі РРФСР при Раднаркомі УРСР про діяльність за 1920 р. і 1921 р. 23 березня – 03 грудня 1921 р. 54 арк.

476. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Спр. 878. Інструкція наркоматів юстиції й внутрішніх справ УРСР Надзвичайним сесіям Військових відділів Губревтрибуналів, Військового і військово-транспортного відділів Верховного трибуналу про порядок розгляду справ і бюлетень Народного комісаріату юстиції УРСР. Довідка до питання про компетенцію законодавчих органів УРСР. 31 серпня – 14 листопада 1922 р. 11 арк.

477. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Спр. 891. Відомості й листування про особистий склад колегій наркоматів і центральних установ та Президій губернських виконкомів, а також членів і кандидатів ВУЦВК'у по губерніях. 04 квітня – 02 жовтня 1922 р. 74 арк.

478. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 423. Оп. 3. Управління Уповноваженого народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при Раднаркомі УРСР за 1920–1926 рр. 115 арк.

479. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1 (додаток). Спр. 5. Протоколы заседания Президиума ЦИК, подлинники, копии № 1–39, без № 17, 31 с матеріалами

к заседаниям, документы к заседанию 24 августа, повестки заседаний (опись 2 за 1919 г.). 02 апреля 1919 г. – 20 августа 1919 г. Арк. 21.

480. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 18. Інструкція, відозви й мандати комісії 50-ти Всеукраїнського з'їзду волосних виконкомів для підкомісій по проведенню агітаційно-організаційної роботи по волостям України. Положення про відділ пропаганди та агітації при ВУЦВКу. 28 липня 1919 р. – 18 серпня 1919 р. 28 арк.

481. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 175. Положення Раднаркому УРСР про Малу Раду Народних Комісарів УРСР, регламент внутрішнього порядку робіт Великої Ради Народних Комісарів УРСР. Постанова Раднаркому УРСР про організацію комісій при ньому. 18 грудня 1920 р. – березень 1921 р. 17 арк. + Пояснення до справи 175. арк. 30.

482. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 14. Постанови Всеукраїнського Революційного комітету (Всеукрревком) з питань організації роботи центральних державних установ, про мірoприємства по боротьбі з бандитизмом за створення боєспособної Червоної Армії. 11 грудня 1919 р. – 11 липня 1921 р. 209 арк.

483. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф 166. Оп. 2. Спр. 764. Постанови колегії НКО УСРР по доповідях Голополітосвіти, Головсоцвиху про операційний план на 1922 р. та положення про функції колегії та штати НКО УСРР. 11січня–03 лютого 1922 р. 11 арк.

484. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 2. Оп. 1. Спр. 279.Протоколи засідань колегії Наркомзаксправ УСРР, його тарифно-розцінкової комісії та міжвідомчої наради при економічно-правовому відділі. Лютий–16 липня 1919 р. 22 арк.

485. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. р-5. Оп. 1. Спр. 842. Положение о Наркомвнуделе УССР, доклады о его деятельности и список сотрудников. 10 ноября – 30 декабря 1922 г. 73 л.

486. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 166. Оп. 1. Спр. 105. Протоколи засідань президії ї вузької колегії Наркомосу УСРР. Штатні розписи та проекти штатів відділів нарком осу, губернських і повітових відділів народної освіти УСРР. 16 травня – 16 серпня 1919 р. 92 арк.

487. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 8. Оп. 1. Спр. 68. Протоколы заседаний коллегии Наркомюста УССР и материалы к ним. 14 февраля – 21 октября 1920 г. 237 арк.

488. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 423. Оп. 3. Управління Уповноваженого народного комісаріату зовнішньої торгівлі СРСР при Раднаркомі УРСР за 1920–1926 рр. Арк. 1.

489. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 1. Оп. 2. Спр. 859. Протоколи засідань Президії ВУЦВК'у від № 1/95 – 24/118 та матеріали до них. 16 грудня 1922 р. – 25 липня 1923 р. 246 арк.

490. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.Ф. 1.Оп. 1.Спр. 2. Протоколи засідань Центрального Виконавчого Комітету (ЦВКу) Рад України. Копії. 26 грудня 1917 р. – 29 березня 1918 р. 22 арк.

491. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Історична довідка. Арк. 8.

492. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 22. Автобіографічні анкети членів ВУЦВК'у. 30 квітня 1919 р. – 23 листопада 1920 р. 15 арк.

493. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 28. Списки членів ВУЦВК'у, обраних на IV Всеукраїнському з'їзді Рад. – 1920 р. – 57+2 арк.

494. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 30. Постанови ВУЦВК'у про призначення і порядок виборів делегатів на IV Всеукраїнський з'їзд Рад та постанови IV Всеукраїнського з'їзду Рад про норми представництва й порядок скликання з'їздів Рад та про функції Президії ВУЦВК'у і виконкомів. травень 1920 р. – липень 1920 р. 20 арк.

495. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Спр. 12. Постанови ВУЦВК'у про затвердження Конституції УСРР, конструювання Раднаркому УСРР, утворення народних комісаріатів, декрети про організацію наркоматів продовольства, Радянської соціалістичної інспекції, про мобілізацію робітників до Червоної Армії. 14 березня 1919 р. – серпень 1919 р. 137 арк.

496. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 8. Оп. 1. Спр. 1. Декреты и положення СНК УССР и наркоматов здравоохранения, земледелия, просвещения и соціального обеспечения УССР. 20.04.1919 г. – 16.08.1919 г. 47 арк.

497. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 1. Передмова. Арк. 1–2.

498. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.Ф. 1.Оп. 2.Спр. 2536. Положенне про Наркомвнуторг УРСР та про губернський відділ внутрішньої торгівлі. 1924 р. 33 арк.

499. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (ВУЦВК). Арк. 2.

500. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Історична довідка.

501. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (ВУЦВК). Арк. 4.

502. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф 1.Оп. 2. Спр. 1250. Справа про розгляд заяв осіб, засуджених судовими органами УРСР, про пом'якшення кари. № 878–890. 14 липня 1923 р. – 12 січня 1924 р. 102 арк.

503. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1. Оп. 1. Передмова.

504. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.Ф. р-5.Оп. 3.Спр. 1906. Протокол заседания коллегии Наркомвнудела УССР оликвидации наркомата и материалы к нему от 26 декабря 1930 г. 1930 г. 16 л.

505. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1.Оп. 1. Спр. 13. Декрети ВУЦВК'у Рад (копії) про конструювання Раднаркому УРСР, організацію роботи Наркомпроду та інших наркоматів УРСР. 14 березня 1919 р. – 06 травня 1919 р. 40 арк. Арк. 1.

506. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 1. Спр. 30. Протоколи і виписи з протоколів засідань президії і керівної (вузької) колегії Наркомосу УСРР та матеріали до них. Оригінали і копії. 21 січня – 05 серпня 1919 р. 80 арк.

507. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 4. Спр. 194. Протоколи та виписи з протоколів засідання колегії Наркомосу УСРР. 21 січня – 22 грудня 1924 р. 287 арк.

508. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 1. Спр. 31. Протоколи і виписи з

протоколів засідань президії і керівної (вузької) колегії Наркомосу УСРР та матеріали до них. Оригінали і копії. Серпень – грудень 1919 р. 80 арк.

509. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 2. Спр. 744. Протоколи засідань Колегії Наркомосу УСРР (оригінали) та матеріали до них. 16 травня – 28 серпня 1922 р. 387 арк.

510. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 1.Спр. 13. Декрети Раднаркому УСРР про субсидування Наркомосом шкіл, що утримуються на місцеві кошти, оголошення бувш. маєтку Фальц-Фейна «Асканія Нова» народним заповідником та пояснююча записка до декрету Раднаркому про організацію при Наркомосі «Будинку Рад». Положення про Наркомос і його відділи. План організаційного обслідування губернських і повітових відділів освіти. Протокол 2-го Радомишльського повітового з'їзду вчителів 13-18.VI. 1919 р. 01 лютого – 14 серпня 1919 р. 71 арк.

511. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 166. Оп. 1. Спр. 6. Протоколи засідань колегії Наркомосу і Великої державної комісії по освіті РСФРР, педнарад І-ї Ленінградської вчительської школи і Маріїно-Сергіївської семінарії. Резолюції та тези доповідей на І-му Всеросійському з'їзді по позашкільній освіті. 30 травня 1918 р. – 25 липня 1919 р. 145 арк.

512. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 423. Оп. 1. Спр. 2. Комісія внутрішньої торгівлі при УЕН. 1922 р. 149 арк. Арк. 1.

513. Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 105. Копия Конституции Украинской Социалистической Советской Республики, утвержденной III Всеукраинским съездом Советов (в 2-х экз.) Тезисы к вопросу о государственных отношениях между УССР и РСФСР. 14.03.1919 г. – 23.03.1920 г. 18 арк. Арк. 17–18.

514. Центральний державний архів громадських організацій України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 111. Протоколы комиссии отдела агитации и пропаганды при Центральном Исполнительном Комитете Украины об организации празднования «Дня советской пропаганды». Доклады «Что такое Советская власть» и «Народное образование». 13 августа 1919 г. 27 л.

515. Чайковський А. С., Батрименко В. І., Зайцев Л. О., Копиленко О. Л., Кривоніс В. М. Історія держави і права України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 511 с.

516. Черниченко С. А. Из опыта деятельности партийных организаций Украины по улучшению состава местных Советов в 1920-ые годы. *Проблемы социалистической законности.* 1987. Вып. 19. С. 21–27.

517. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. Москва: Юристъ, 2003. 320 с.

518. Чисніков В. М. Народний комісаріат внутрішніх справ УРСР. *Юридична енциклопедія:* у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ, 2002. Т. 4. 720 с.

519. ЧистяковО. И. КонституцияРСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. Москва: ИКД«Зерцало-М», 2003. 224 с.

520. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. Київ: Програма Л, 1995. 136 с.

521. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країнь:підручник. Київ: АртЕк, Вища шк., 1997. 264 с.

522. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України.* 2003. № 8. С. 25–29.

523. Шарапа В. Сельские Советы и сельские сходы избирателей на Украине в восстановительный период (1921–1925 гг.). *Великая Октябрьская революция и социальный прогресс человечества: научная*

конференция профессорско-преподавательского состава. Днепропетровск: [б. в.], 1968. С. 12–16.

524. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України.* 2013. № 2 (27) 2013. С. 5–11.

525. Шишов О. Ф. Становление и развитие науки уголовного права в СССР. Проблемы общей части. 1917–1936: автореф. дисс. …д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Академия наук СССР. Москва, 1985. 32 с.

526. Шорина Е. В. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. Москва: Госюриздат, 1959. 111 с.

527. Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковій вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* Серія «Юридичні науки». 2013. № 1. С. 145–152.

528. Шумляєва І.Д. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2011. Вип. 4 (11). № 9. С. 262–270.

529. Щербатюк В.М. Селянський повстанський рух в Україні 1917–1921 років: українська історіографія. Київ: Наукова думка, 2012. 528 с.

530. Щербатюк В.М. Селянський повстанський рух в Україні 1917–1921 років: українська історіографія. Київ: Наукова думка, 2012. 528 с.

531. Щербатюк В.М. Селянський повстанський рух на Київщині 1917–1923 рр.: сучасна історіографія проблеми. *Український історичний журнал.* 2010. № 3. С. 186–204.

532. Щербатюк В.М. Утвердження радянської тоталітарної влади в Україні 1917–1933 років та її наслідки (за матеріалами архівів України, преси, споминів очевидців та наукових досліджень). *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України.* 2009. № 1. С. 157–164.

533. Энгель Е. А. Основы советской конституции. Москва, 1923. 248 с.

534. Энциклопедический словарь / Глав. ред. Б. А. Введенский. Москва: Государственное научное издательство «Большая советская энциклопедия», 1954. Т. 2. С. 380.

535. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Киев: Вища школа, 1983. 155 с.

536. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. Т. 4. 720 с.

537. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень: навч. посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.

538. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 440 с.

539. Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917–1937 гг.). (Конституционные основы организации и деятельности): учеб. пособие. Киев: Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1975. 118 с.

540. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. Москва: Издательство Академии Наук СССР, 1954. 227 с.

541. Barron, John. KGB: the secret work of Soviet secret agents. New York: Reader’s digest press, 1974. 462 p.

542. Brzezinski Z. The Permanent Purge: Politics in Soviet Totalitarianism. Cambridge, Mass., 1958.

543. Dudchenko O.S. Constitutional and legal bases of formation of bodies of state administration in the sphere of foreign trade of the USSR in the first half of the 1920s. *Transformation of international economic relations: modern challenges, risks, opportunities and prospects:* collective monograph /

edited by M. Bezpartochnyi, in 3 Vol. / ISMA University. Riga: «Landmark» SIA, 2017. Vol. 2. 195 p. P. 44–53.

544. Dudchenko O.S. Evolution of legal status of Council of people's Commissars in theUkrainian SSR in 1920s. *«Evropský politickýa právní diskurz».* 2014. Svazek 1. 6 vydání. S. 437–445.

545. Dudchenko Oksana Methods of activity of public authorities and management of the soviet Ukraine in the 1920s. *«Evropský politickýa právní diskurz».* 2017. Svazek 4. 1 vydání. S. 103–106.

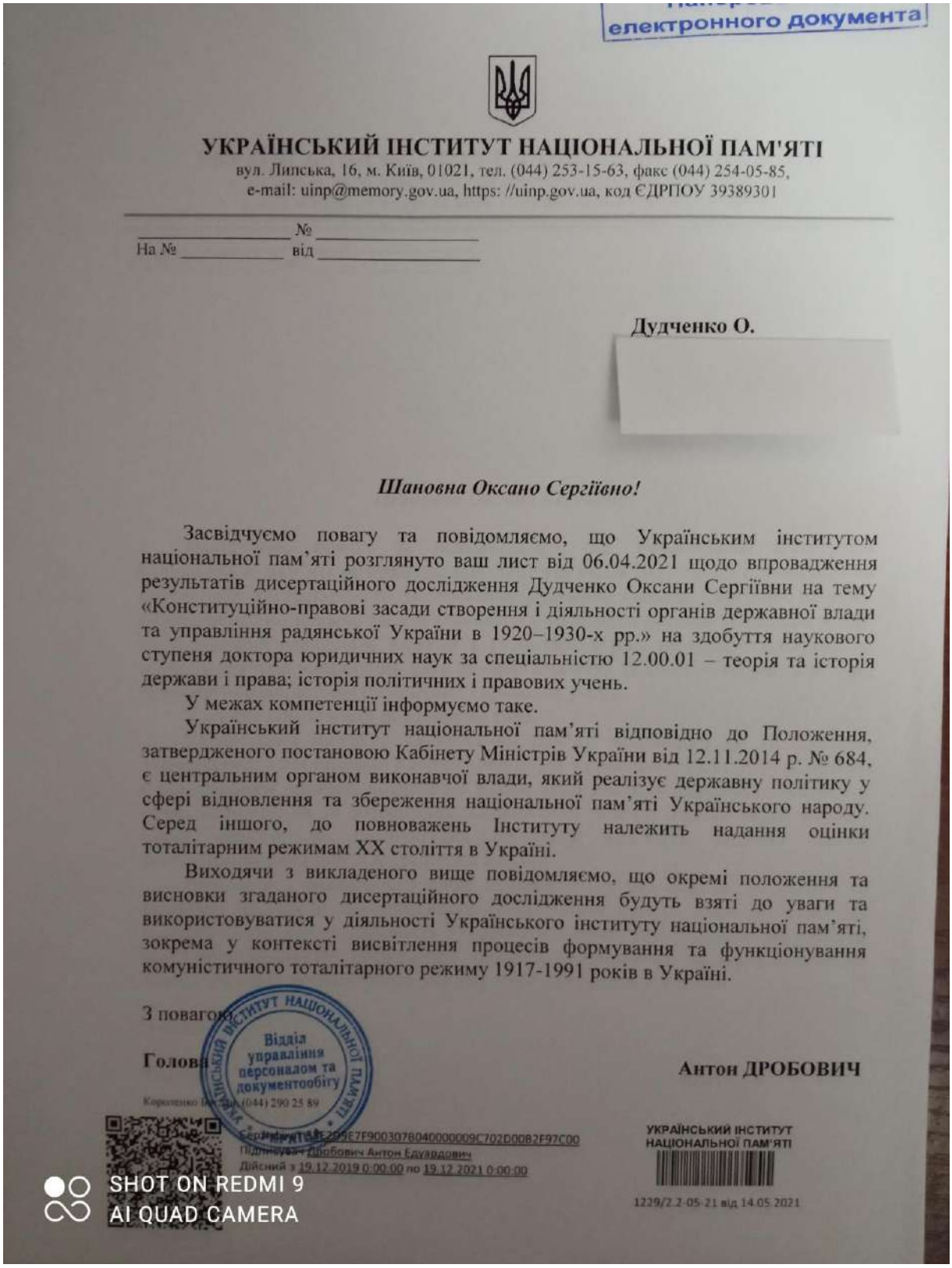
546. Getty Arch J., Naumov O. V. The Road to Terror. Stalin and the SelfDestruction of the Bolsheviks, 1932–1939. Yale University Press, 1999.

547. Jakobson M. Origins of the Gulag. The Soviet Prison Camp System 1917–1934. Lexington/Kentucky, 1993.

548. Mord auf befehl [Text] : Der Fall Staschynskij. Eine Dokumentation aus den Akten / K. Anders. – Tubingen am Neckar : Verlad Fritz Schlichtenmayer, 1963. 112 s.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



електронного документа

УКРАЇНСЬКИЙ ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

вул. Липська, 16, м. Київ, 01021, тел. (044) 253-15-63, факс (044) 254-05-85,
e-mail: uinp@memory.gov.ua, https: //uinp.gov.ua, код ЄДРПОУ 39389301

_____ № _____
На № _____ від _____

Дудченко О.

Шановна Оксано Сергіївно!

Засвідчуємо повагу та повідомляємо, що Українським інститутом національної пам'яті розглянуто ваш лист від 06.04.2021 щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

У межах компетенції інформуємо таке.

Український інститут національної пам'яті відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 р. № 684, є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу. Серед іншого, до повноважень Інституту належить надання оцінки тоталітарним режимам XX століття в Україні.

Виходячи з викладеного вище повідомляємо, що окремі положення та висновки згаданого дисертаційного дослідження будуть взяті до уваги та використовуватися у діяльності Українського інституту національної пам'яті, зокрема у контексті висвітлення процесів формування та функціонування комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років в Україні.

З повагою

Голова **Антон ДРОБОВИЧ**

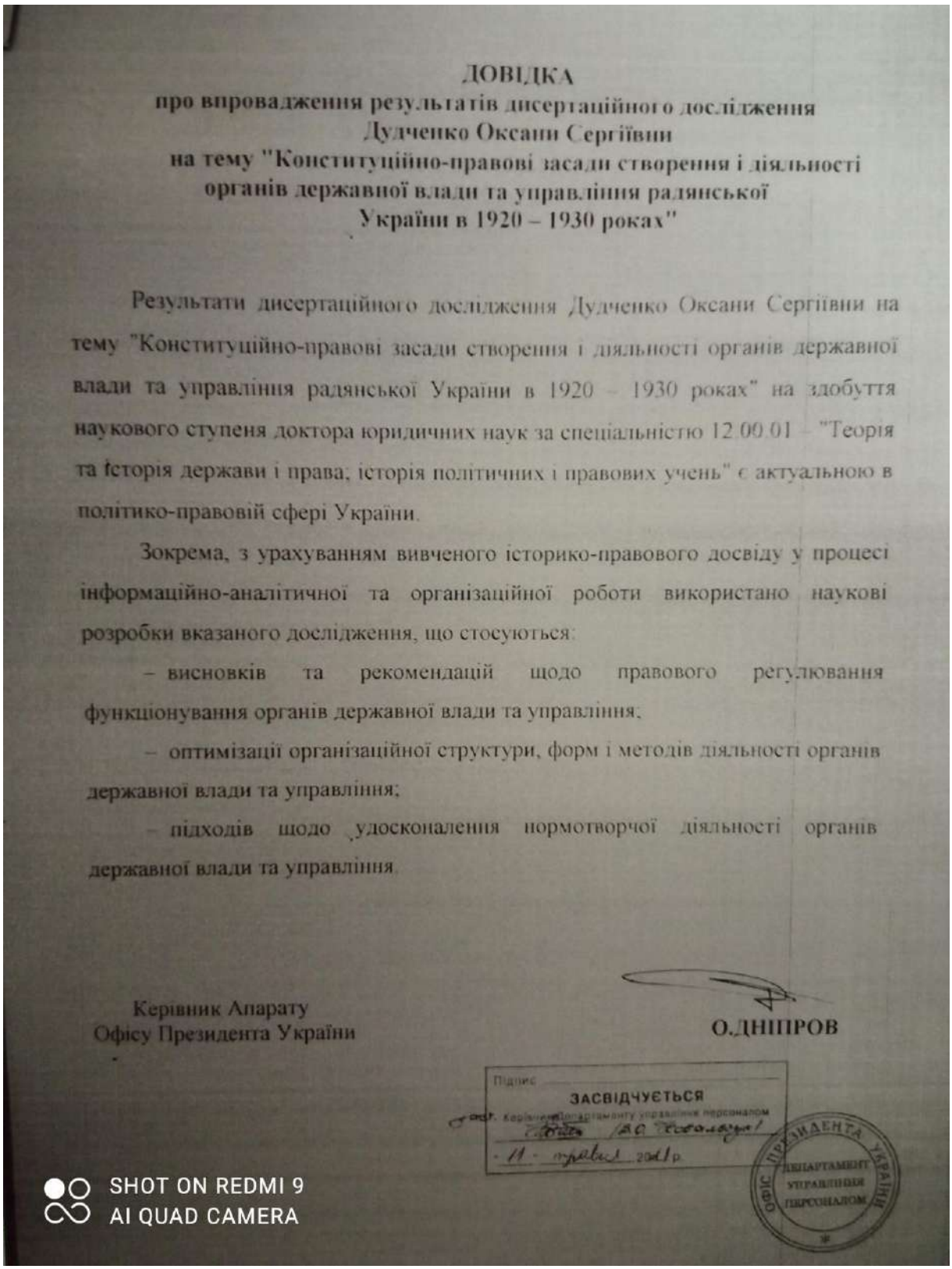
Відділ управління персоналом та документообігу

УКРАЇНСЬКИЙ ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

1229/2.2-05-21 від 14.05.2021

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК Б



ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
на тему "Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920 – 1930 роках"

Результати дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему "Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920 – 1930 роках" на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" є актуальною в політико-правовій сфері України.

Зокрема, з урахуванням вивченого історико-правового досвіду у процесі інформаційно-аналітичної та організаційної роботи використано наукові розробки вказаного дослідження, що стосуються:

– висновків та рекомендацій щодо правового регулювання функціонування органів державної влади та управління;

– оптимізації організаційної структури, форм і методів діяльності органів державної влади та управління;

– підходів щодо удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та управління.

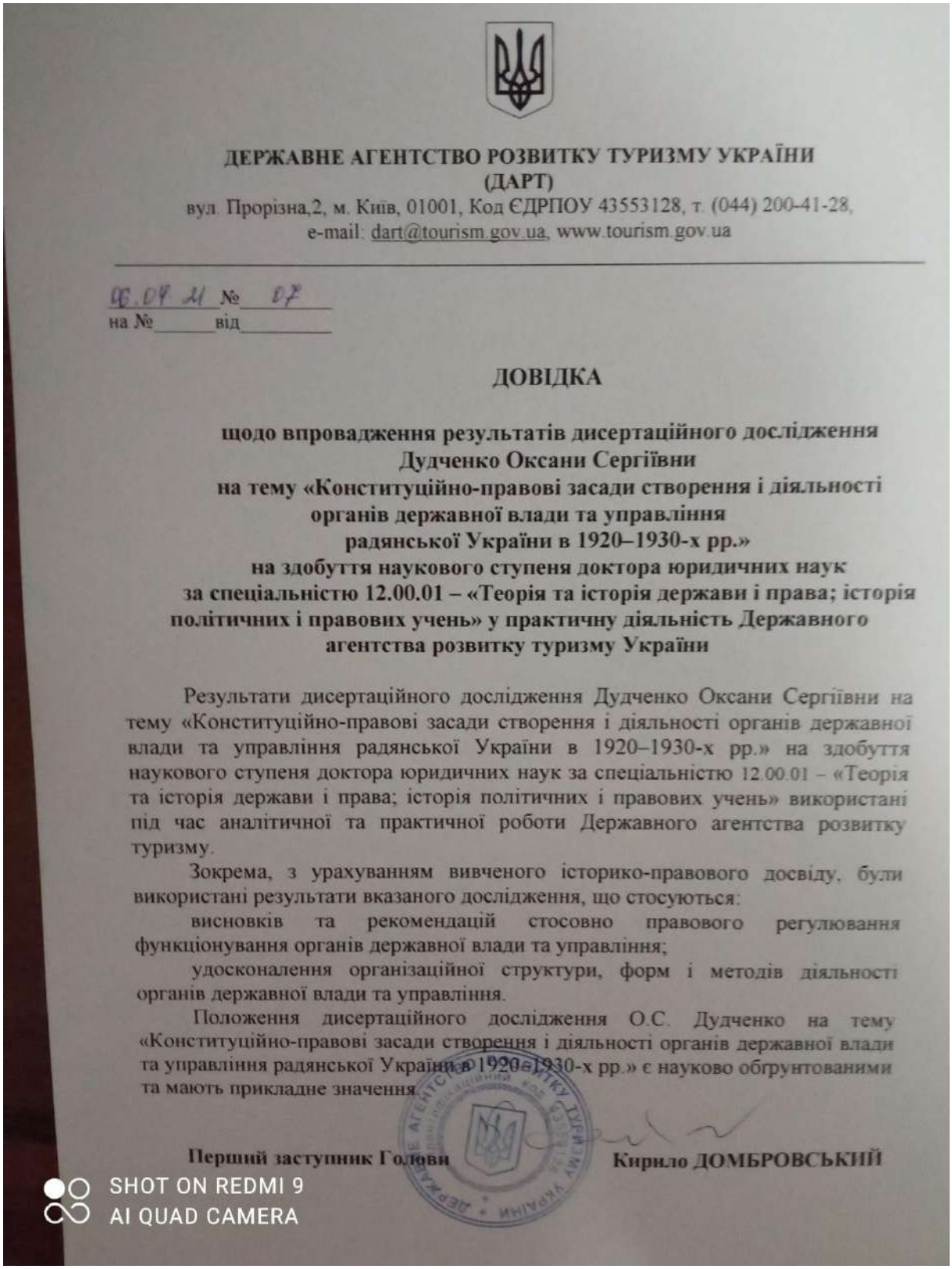
Керівник Апарату
Офісу Президента України О.ДНІПРОВ

Підпис
ЗАСВІДЧУЄТЬСЯ
Керівник Департаменту управління персоналом
11 травня 2021р.

ОФІС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
ДЕПАРТАМЕНТ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК В



ДЕРЖАВНЕ АГЕНТСТВО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ УКРАЇНИ
(ДАРТ)
вул. Прорізна,2, м. Київ, 01001, Код ЄДРПОУ 43553128, т. (044) 200-41-28,
e-mail: dart@tourism.gov.ua, www.tourism.gov.ua

06.09.21 № 07
на №_____від_____

ДОВІДКА

щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» у практичну діяльність Державного агентства розвитку туризму України

Результати дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» використані під час аналітичної та практичної роботи Державного агентства розвитку туризму.

Зокрема, з урахуванням вивченого історико-правового досвіду, були використані результати вказаного дослідження, що стосуються:

висновків та рекомендацій стосовно правового регулювання функціонування органів державної влади та управління;

удосконалення організаційної структури, форм і методів діяльності органів державної влади та управління.

Положення дисертаційного дослідження О.С. Дудченко на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» є науково обґрунтованими та мають прикладне значення.

Перший заступник Голови **Кирило ДОМБРОВСЬКИЙ**

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК Г

УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Шевченка, 7, м. Чернігів, 14000, тел./факс: (0462) 67-50-71, e-mail: post@regadm.gov.ua, сайт: www.cg.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00022674

14.02.2021 № 01-01-24/1042 На № _____ від _____

АКТ

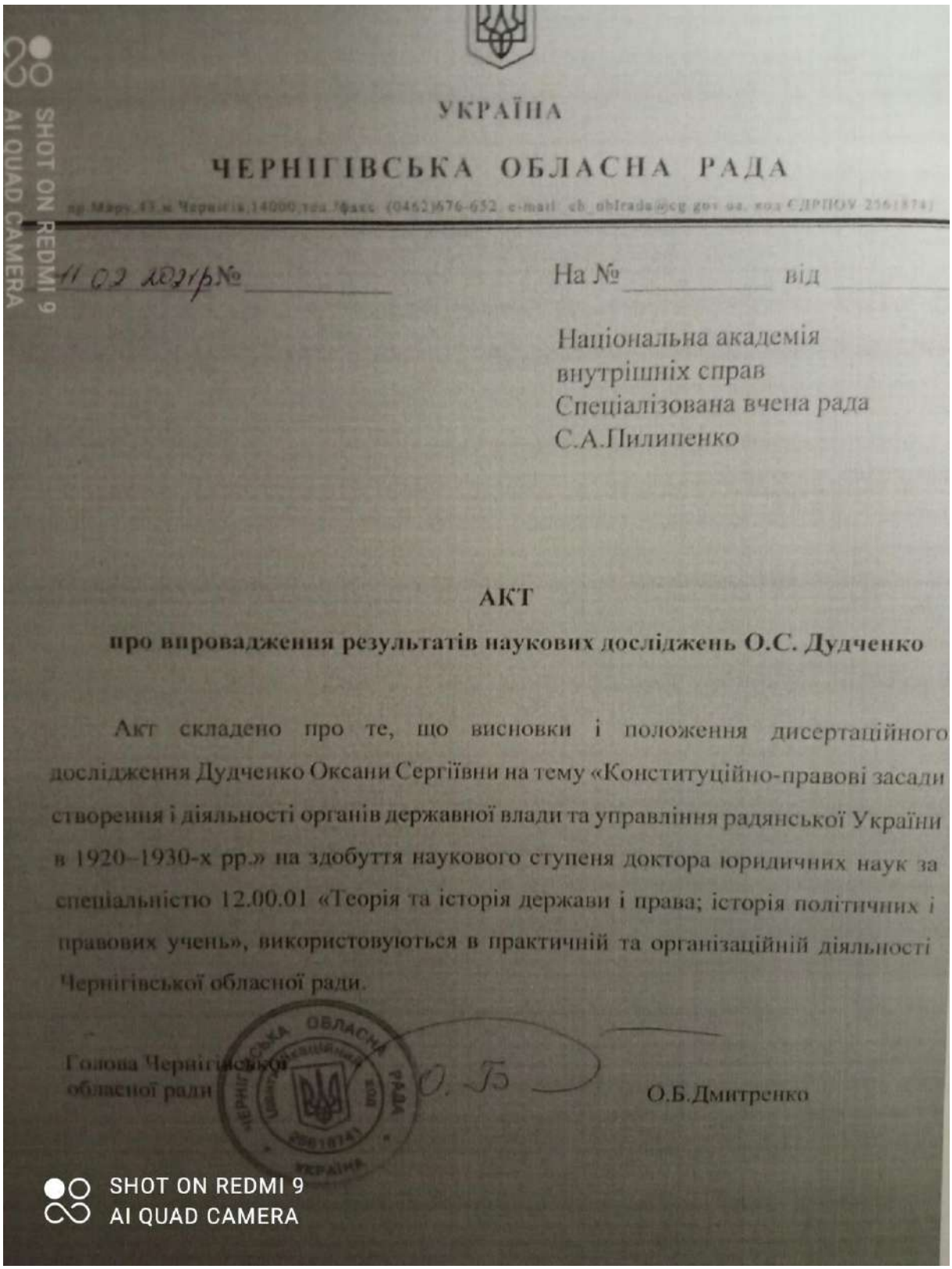
про впровадження результатів наукових досліджень О.С. Дудченко

Цим підтверджуємо, що результати дисертаційного дослідження Оксани Сергіївни Дудченко на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», використовуються в практичній та організаційній діяльності Чернігівської обласної державної адміністрації.

Керівник апарату Станіслав РОБОТА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
КОД ЄДРПОУ 00022674
УКРАЇНА

ДОДАТОК Ґ



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

пр Миру, 43 м Чернігів,14000,тел./факс (0462)676-652, e-mail: cb_obrada@cg.gov.ua, код ЄДРПОУ 25618741

11.02.2021р.№ _____ На № _____ від _____

Національна академія
внутрішніх справ
Спеціалізована вчена рада
С.А.Пилипенко

АКТ

про впровадження результатів наукових досліджень О.С. Дудченко

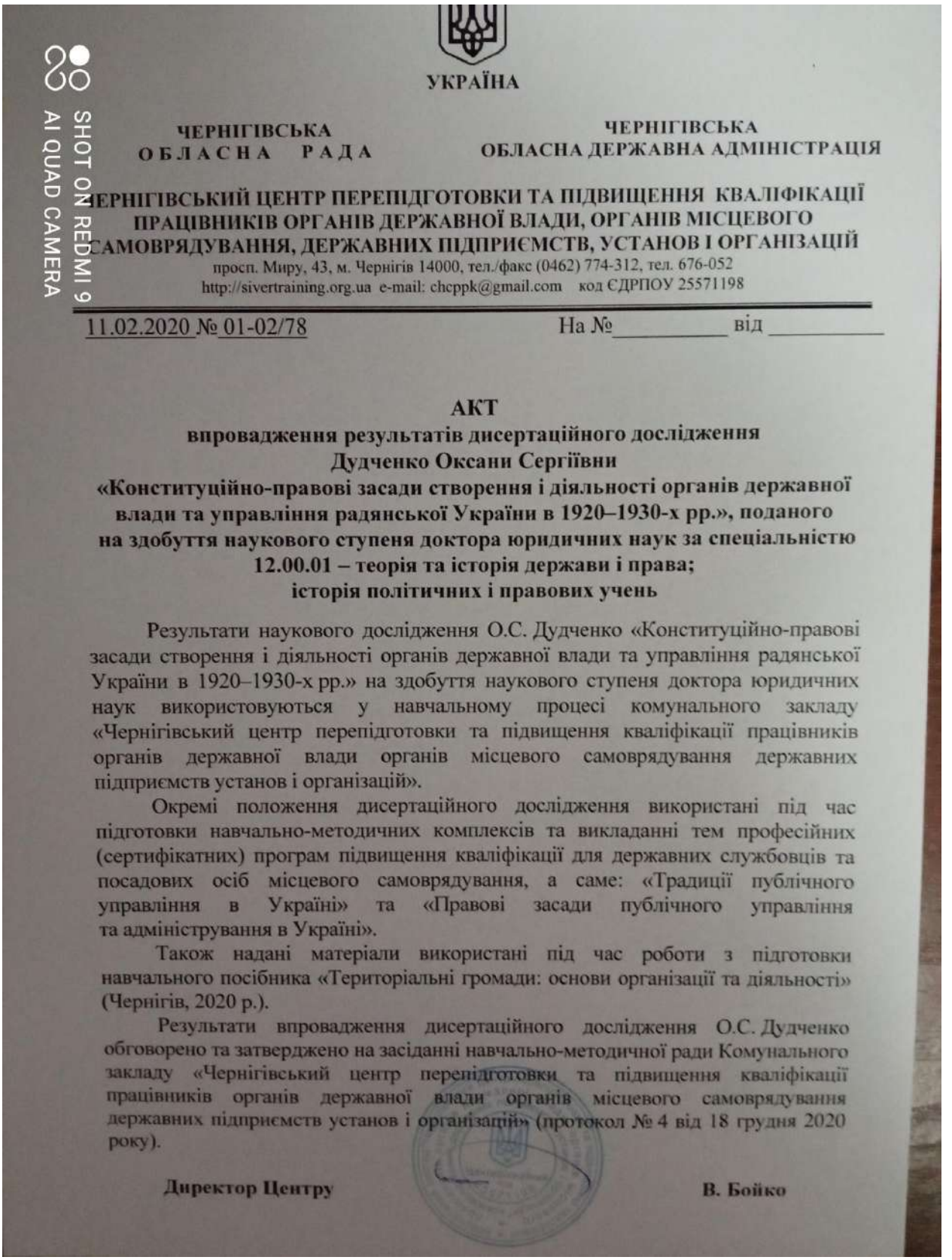
Акт складено про те, що висновки і положення дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», використовуються в практичній та організаційній діяльності Чернігівської обласної ради.

Голова Чернігівської обласної ради О.Б.Дмитренко

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА 25618741 УКРАЇНА

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК Д



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ

просп. Миру, 43, м. Чернігів 14000, тел./факс (0462) 774-312, тел. 676-052
http://sivertraining.org.ua e-mail: chcppk@gmail.com код ЄДРПОУ 25571198

11.02.2020 № 01-02/78 На №_____ від _____

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Результати наукового дослідження О.С. Дудченко «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук використовуються у навчальному процесі комунального закладу «Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади органів місцевого самоврядування державних підприємств установ і організацій».

Окремі положення дисертаційного дослідження використані під час підготовки навчально-методичних комплексів та викладанні тем професійних (сертифікатних) програм підвищення кваліфікації для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: «Традиції публічного управління в Україні» та «Правові засади публічного управління та адміністрування в Україні».

Також надані матеріали використані під час роботи з підготовки навчального посібника «Територіальні громади: основи організації та діяльності» (Чернігів, 2020 р.).

Результати впровадження дисертаційного дослідження О.С. Дудченко обговорено та затверджено на засіданні навчально-методичної ради Комунального закладу «Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади органів місцевого самоврядування державних підприємств установ і організацій» (протокол № 4 від 18 грудня 2020 року).

Директор Центру **В. Бойко**

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК Е

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

Чернігівська обласна рада
Департамент культури і туризму, національностей та релігій
Чернігівської обласної державної адміністрації
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ІСТОРИЧНИЙ МУЗЕЙ ІМ. В.В.ТАРНОВСЬКОГО
вул. Музейна, 4, м. Чернігів, 14000, тел./факс (0462) 676-650, тел. 647-073 choim@i.ua
Код ЄДРПОУ 02226375

11.02.2021 № 64/01-06
на № від

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Основні результати наукового дослідження О.С. Дудченко «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовуються у діяльності Чернігівського обласного історичного музею ім. В.В. Тарновського, зокрема, в експозиції, при підготовці наукових публікацій, виставок, присвячених подіям історії Чернігівського краю радянського періоду, а також при проведенні екскурсій та лекцій.

Директор музею С.Л. Лаєвський

ДОДАТОК Є

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

Міністерство освіти і науки України
НІЖИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИКОЛИ ГОГОЛЯ
вул. Графська, 2, м. Ніжин, Чернігівська обл., 16602
тел.: (04631) 7-19-67, факс: (04631) 2-53-09
e-mail: ndu@ndu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02125668

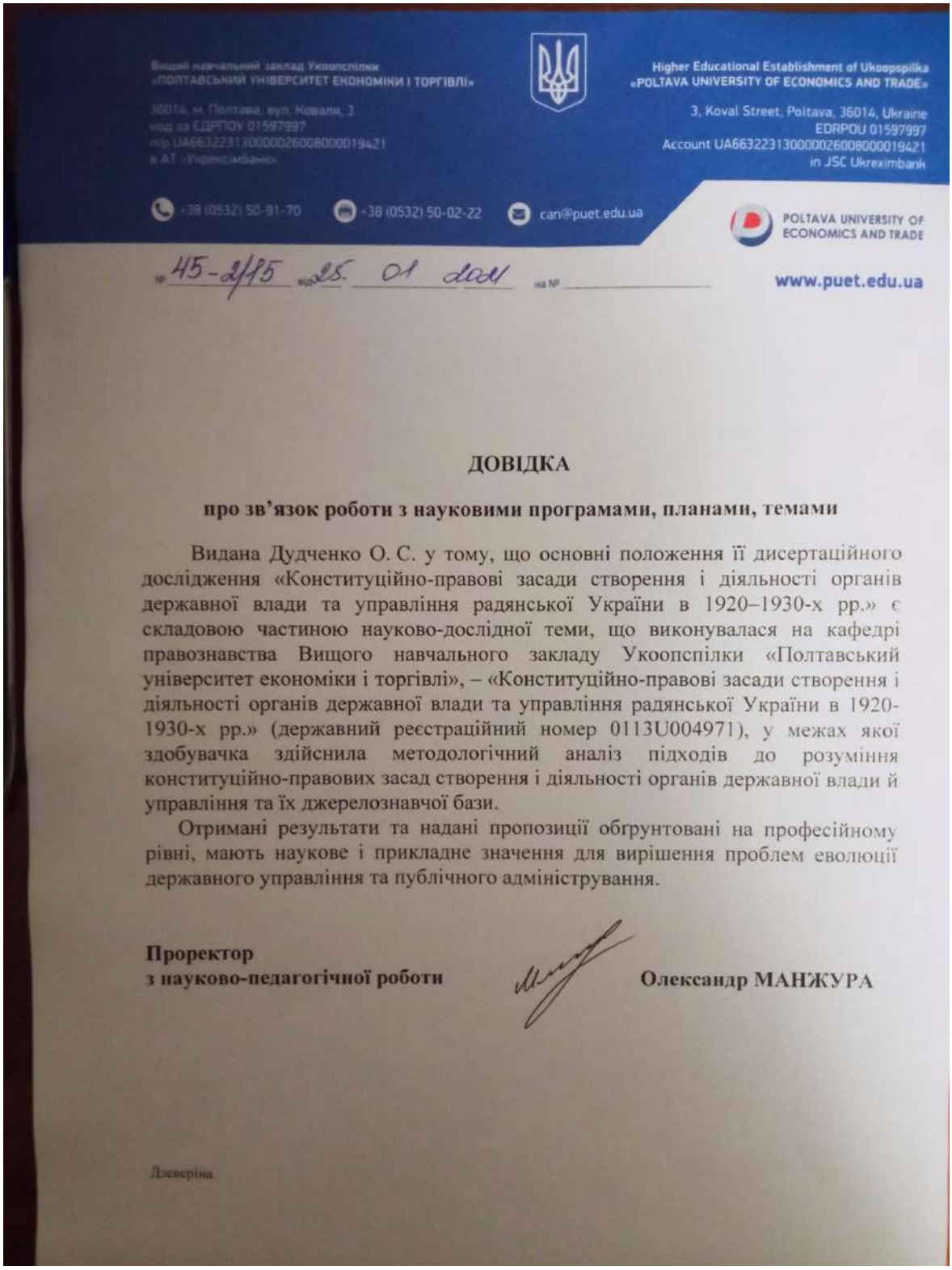
11.02.2021 № 01-14/186 На № _____ від _____

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Основні результати наукового дослідження О.С. Дудченко «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовуються у діяльності «Музею історії Ніжинської вищої школи» Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, зокрема, при підготовці експозицій радянського періоду існування університету та проведенні екскурсій.

Ректор університету **О.Г. Самойленко**

ДОДАТОК Ж



Вищий навчальний заклад Укоопспілки
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»
36014, м. Полтава, вул. Коваля, 3
код за ЄДРПОУ 01597997
р/р UA663223130000026008000019421
в АТ «Укрексімбанк»
+38 (0532) 50-91-70 +38 (0532) 50-02-22 can@puet.edu.ua

Higher Educational Establishment of Ukoopspilka
«POLTAVA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND TRADE»
3, Koval Street, Poltava, 36014, Ukraine
EDRPOU 01597997
Account UA663223130000026008000019421
in JSC Ukreximbank
POLTAVA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND TRADE
www.puet.edu.ua

№ 45-2/15 від 25. 01 2021 на №

ДОВІДКА

про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

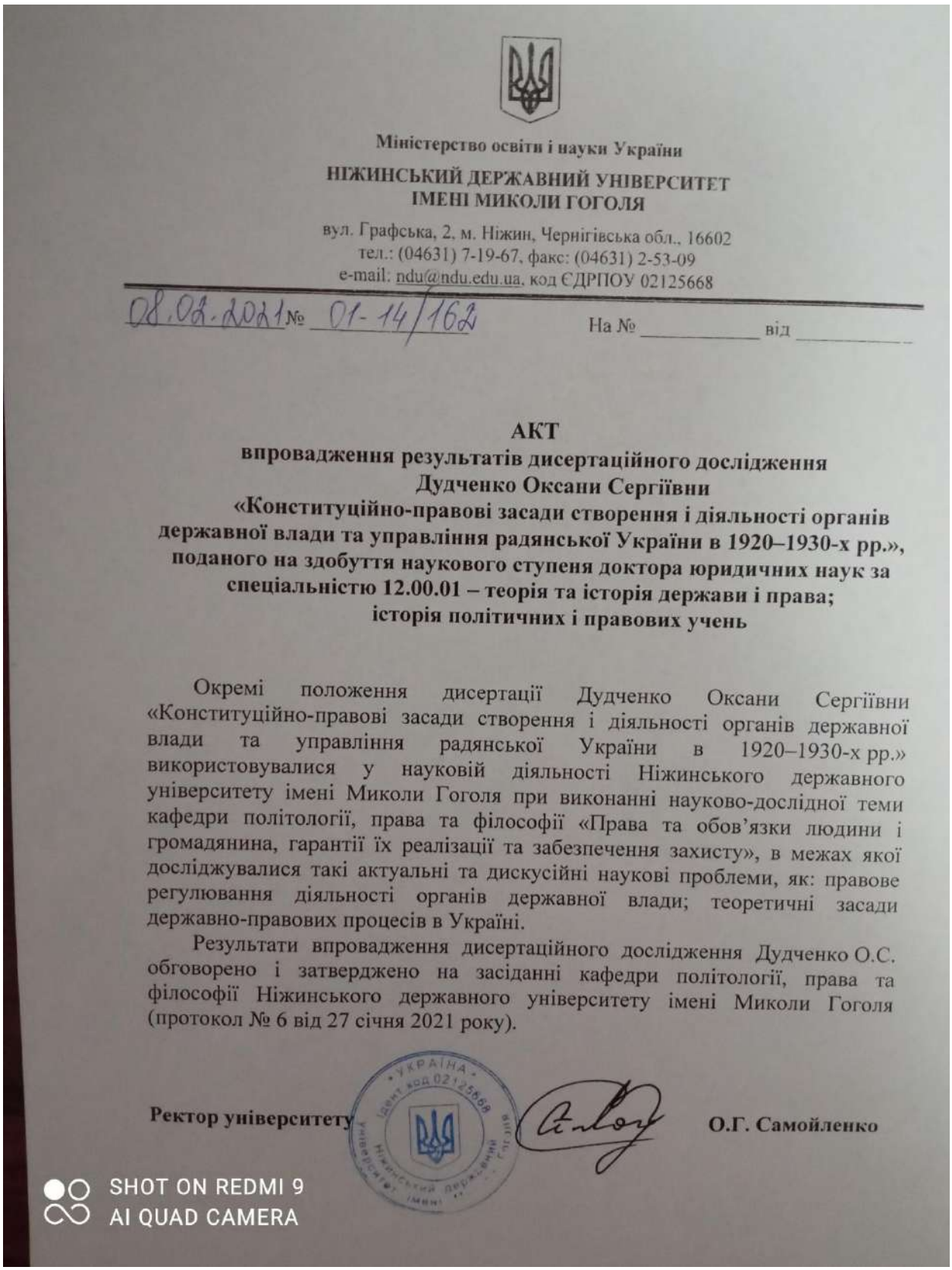
Видана Дудченко О. С. у тому, що основні положення її дисертаційного дослідження «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» є складовою частиною науково-дослідної теми, що виконувалася на кафедрі правознавства Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», – «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х рр.» (державний реєстраційний номер 0113U004971), у межах якої здобувачка здійснила методологічний аналіз підходів до розуміння конституційно-правових засад створення і діяльності органів державної влади й управління та їх джерелознавчої бази.

Отримані результати та надані пропозиції обґрунтовані на професійному рівні, мають наукове і прикладне значення для вирішення проблем еволюції державного управління та публічного адміністрування.

Проректор
з науково-педагогічної роботи **Олександр МАНЖУРА**

Дзеверіна

ДОДАТОК З



Міністерство освіти і науки України

НІЖИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИКОЛИ ГОГОЛЯ

вул. Графська, 2, м. Ніжин, Чернігівська обл., 16602
тел.: (04631) 7-19-67, факс: (04631) 2-53-09
e-mail: ndu@ndu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02125668

08.02.2021 № 01-14/162 На № _____ від _____

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

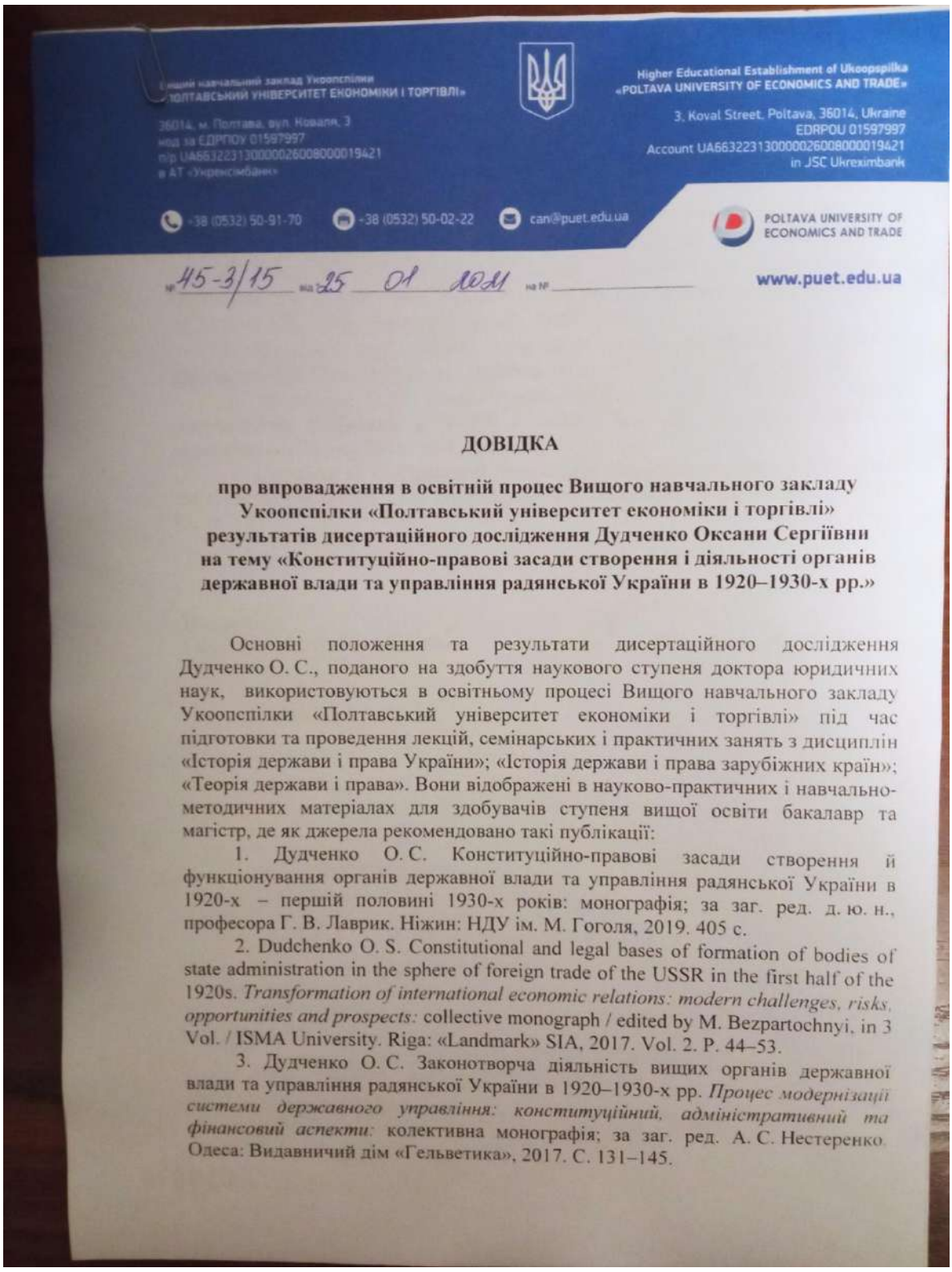
Окремі положення дисертації Дудченко Оксани Сергіївни «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовувалися у науковій діяльності Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя при виконанні науково-дослідної теми кафедри політології, права та філософії «Права та обов'язки людини і громадянина, гарантії їх реалізації та забезпечення захисту», в межах якої досліджувалися такі актуальні та дискусійні наукові проблеми, як: правове регулювання діяльності органів державної влади; теоретичні засади державно-правових процесів в Україні.

Результати впровадження дисертаційного дослідження Дудченко О.С. обговорено і затверджено на засіданні кафедри політології, права та філософії Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя (протокол № 6 від 27 січня 2021 року).

Ректор університету **О.Г. Самойленко**

SHOT ON REDMI 9
AI QUAD CAMERA

ДОДАТОК И



Вищий навчальний заклад Укоопспілки
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»
36014, м. Полтава, вул. Ковпля, 3
код за ЄДРПОУ 01597997
р/р UA663223130000026008000019421
в АТ «Укрексімбанк»
+38 (0532) 50-91-70 +38 (0532) 50-02-22 can@puet.edu.ua

Higher Educational Establishment of Ukoopspilka
«POLTAVA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND TRADE»
3, Koval Street, Poltava, 36014, Ukraine
EDRPOU 01597997
Account UA663223130000026008000019421
in JSC Ukreximbank
POLTAVA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND TRADE
www.puet.edu.ua

№ 45-3/15 від 25 01 2021 на №

ДОВІДКА

про впровадження в освітній процес Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» результатів дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.»

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Дудченко О. С., поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, використовуються в освітньому процесі Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять з дисциплін «Історія держави і права України»; «Історія держави і права зарубіжних країн»; «Теорія держави і права». Вони відображені в науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для здобувачів ступеня вищої освіти бакалавр та магістр, де як джерела рекомендовано такі публікації:

1. Дудченко О. С. Конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років: монографія; за заг. ред. д. ю. н., професора Г. В. Лаврик. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2019. 405 с.
2. Dudchenko O. S. Constitutional and legal bases of formation of bodies of state administration in the sphere of foreign trade of the USSR in the first half of the 1920s. *Transformation of international economic relations: modern challenges, risks, opportunities and prospects:* collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi, in 3 Vol. / ISMA University. Riga: «Landmark» SIA, 2017. Vol. 2. P. 44–53.
3. Дудченко О. С. Законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти:* колективна монографія; за заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 131–145.

Продовження ДОДАТКУ И

4. Дудченко О. С. Конституційно-правові засади створення та функціонування народних комісаріатів УСРР в другій половині 1920-х рр. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019 р. № 4. С. 20–25.

5. Дудченко О. С. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. *Форум права.* 2017. № 1. С. XX–XX. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_XX.pdf.

6. Дудченко О. С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату праці УСРР в 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 5. URL: http://www.pap.in.ua/5_2019/4.pdf

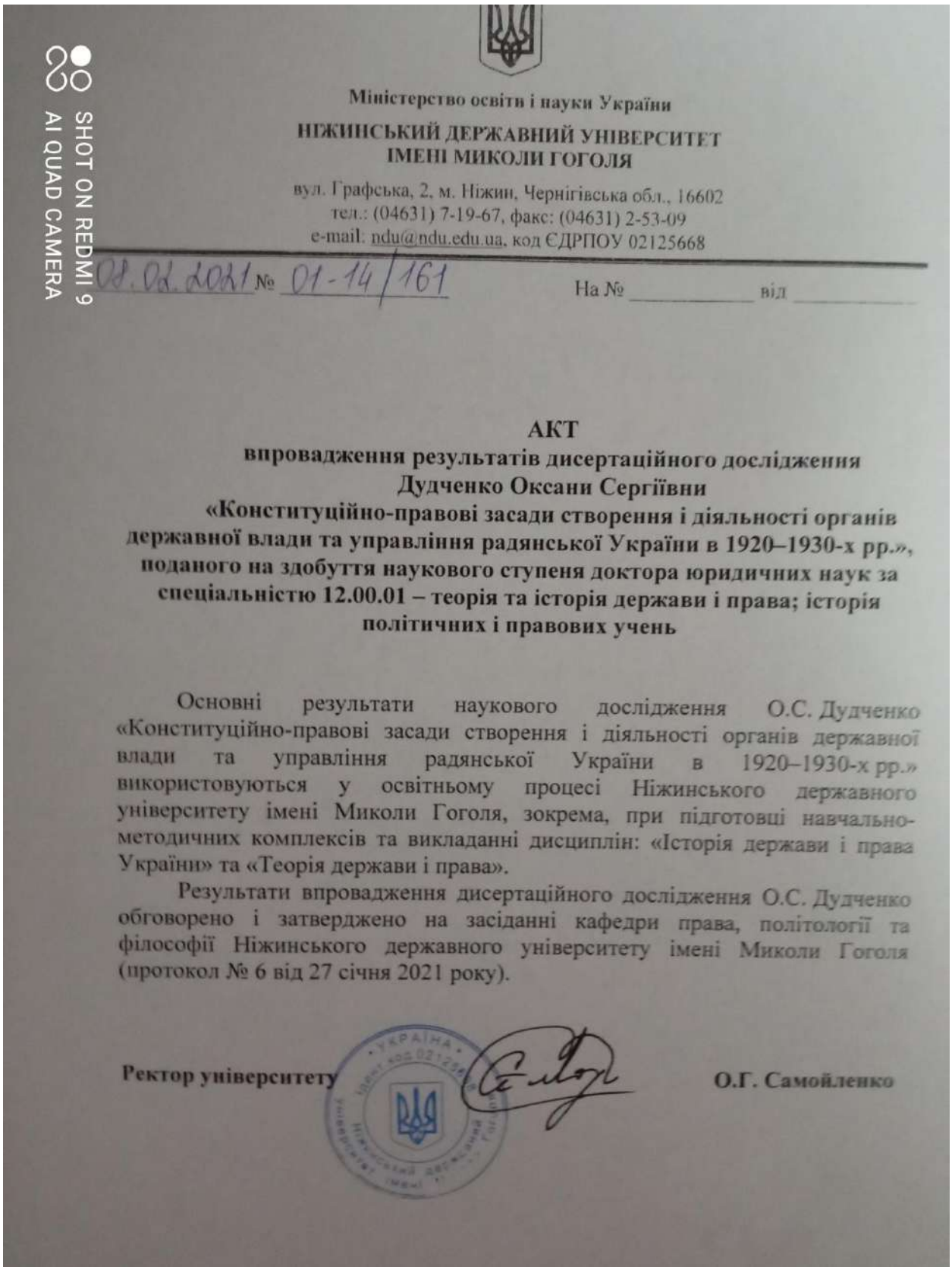
7. Дудченко О. С. Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр. *Публічне право.* 2016. № 2 (22). С. 91–98.

8. Дудченко О. С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2016. № 4. С. 27–30.

9. Дудченко О. С. Правовий статус Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1929 року. *Право і суспільство.* № 5, частина 3. 2015. С. 18 – 23.

Проректор
з науково-педагогічної роботи **Олександр МАНЖУРА**

ДОДАТОК І



Міністерство освіти і науки України
НІЖИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИКОЛИ ГОГОЛЯ
вул. Графська, 2, м. Ніжин, Чернігівська обл., 16602
тел.: (04631) 7-19-67, факс: (04631) 2-53-09
e-mail: ndu@ndu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02125668

08.02.2021 № 01-14/161 На № _____ від _____

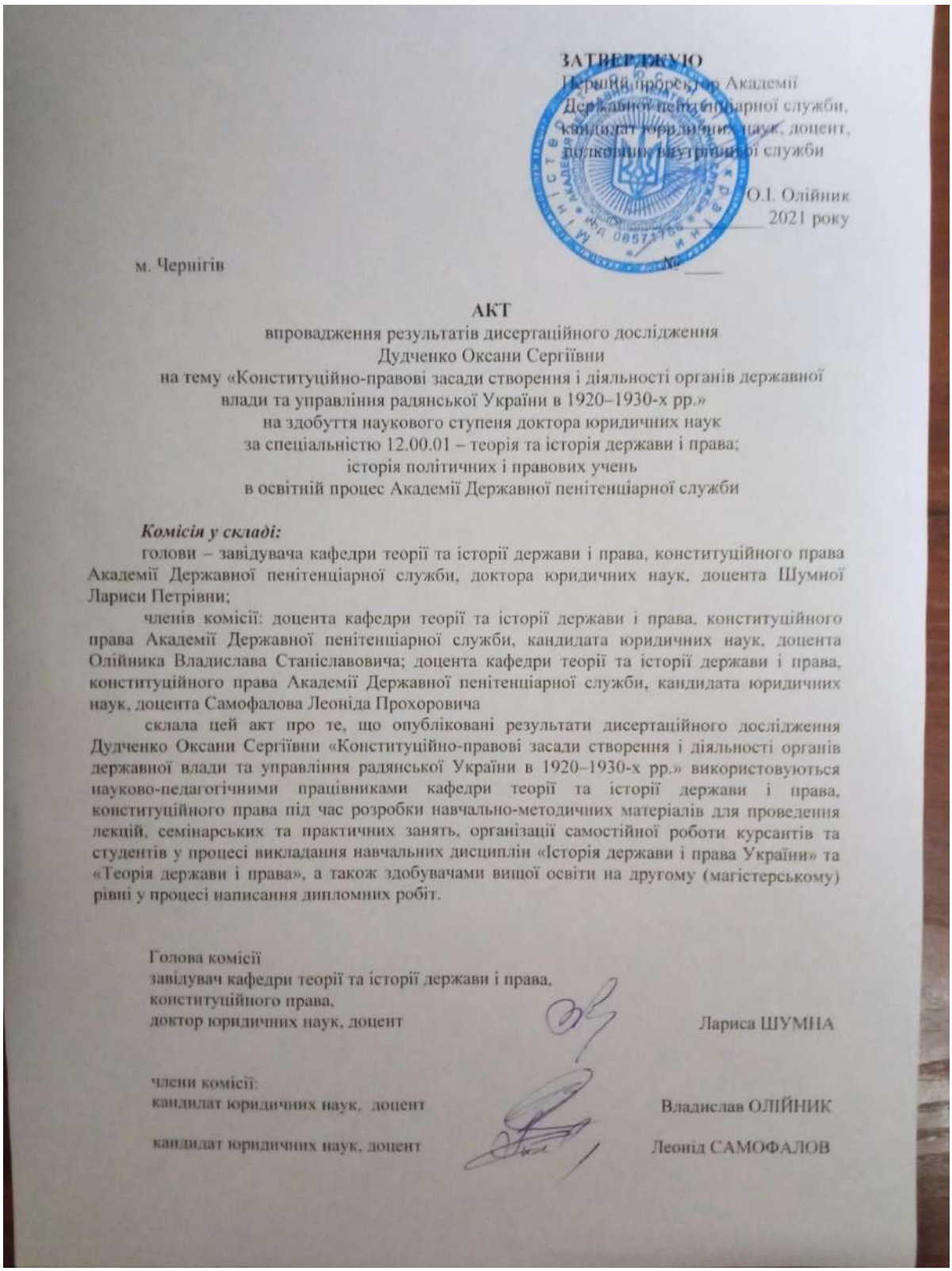
АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Основні результати наукового дослідження О.С. Дудченко «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовуються у освітньому процесі Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін: «Історія держави і права України» та «Теорія держави і права».

Результати впровадження дисертаційного дослідження О.С. Дудченко обговорено і затверджено на засіданні кафедри права, політології та філософії Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя (протокол № 6 від 27 січня 2021 року).

Ректор університету **О.Г. Самойленко**

ДОДАТОК Ї



ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор Академії
Державної пенітенціарної служби,
кандидат юридичних наук, доцент,
підполковник внутрішньої служби

О.І. Олійник
2021 року

м. Чернігів

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
на тему «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.»
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень
в освітній процес Академії Державної пенітенціарної служби

Комісія у складі:

голови – завідувача кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби, доктора юридичних наук, доцента Шумної Лариси Петрівни;

членів комісії: доцента кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби, кандидата юридичних наук, доцента Олійника Владислава Станіславовича; доцента кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби, кандидата юридичних наук, доцента Самофалова Леоніда Прохоровича

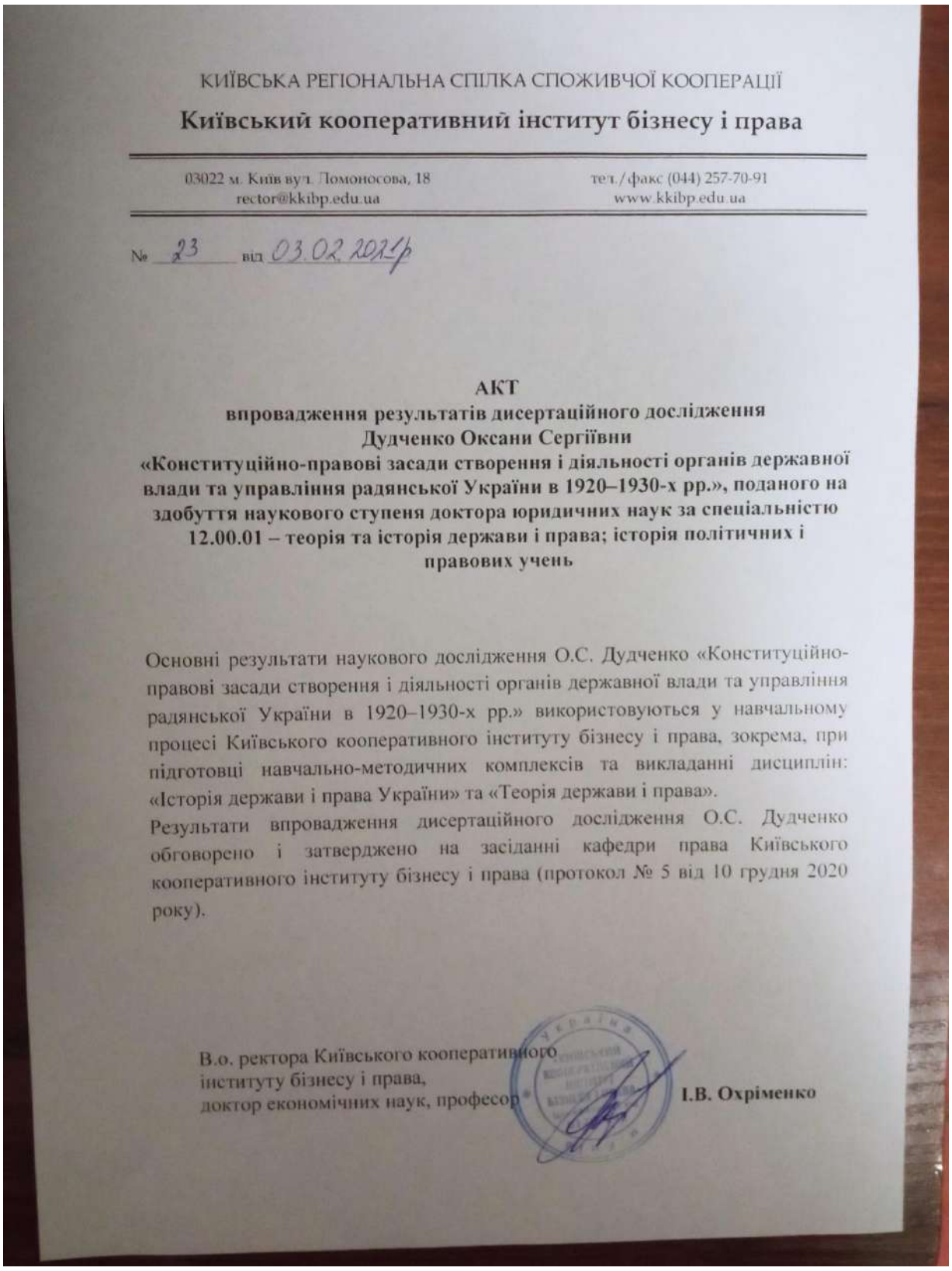
склала цей акт про те, що опубліковані результати дисертаційного дослідження Дудченко Оксани Сергіївни «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовуються науково-педагогічними працівниками кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права під час розробки навчально-методичних матеріалів для проведення лекцій, семінарських та практичних занять, організації самостійної роботи курсантів та студентів у процесі викладання навчальних дисциплін «Історія держави і права України» та «Теорія держави і права», а також здобувачами вищої освіти на другому (магістерському) рівні у процесі написання дипломних робіт.

Голова комісії
завідувач кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права,
доктор юридичних наук, доцент — Лариса ШУМНА

члени комісії:
кандидат юридичних наук, доцент — Владислав ОЛІЙНИК

кандидат юридичних наук, доцент — Леонід САМОФАЛОВ

ДОДАТОК Й



КИЇВСЬКА РЕГІОНАЛЬНА СПІЛКА СПОЖИВЧОЇ КООПЕРАЦІЇ

Київський кооперативний інститут бізнесу і права

03022 м. Київ вул. Ломоносова, 18 тел./факс (044) 257-70-91
rector@kkibp.edu.ua www.kkibp.edu.ua

№ 23 від 03.02.2021р

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дудченко Оксани Сергіївни
«Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Основні результати наукового дослідження О.С. Дудченко «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр.» використовуються у навчальному процесі Київського кооперативного інституту бізнесу і права, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін: «Історія держави і права України» та «Теорія держави і права».

Результати впровадження дисертаційного дослідження О.С. Дудченко обговорено і затверджено на засіданні кафедри права Київського кооперативного інституту бізнесу і права (протокол № 5 від 10 грудня 2020 року).

В.о. ректора Київського кооперативного
інституту бізнесу і права,
доктор економічних наук, професор **І.В. Охріменко**

ДОДАТОК К

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографія:

1. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років: монографія; за заг. ред. д. ю. н., професора Г. В. Лаврик. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2019. 405 с.

Рецензії:

Шевченко А.Є. Конструювання історичного минулого органів державної влади та управління крізь призму сучасних інституційних змін. *Вісник Пенітенціарної асоціації України.* 2020. № 4 (14). С. 184–185.

Калиновський Б.В. Конституційно-правові зсади створення й функціонування органів державної влади та управління України: історико-правове дослідження. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2021. № 1 (118). С. 148–149.

Розділи у колективних монографіях:

2. Dudchenko O.S. Constitutional and legal bases of formation of bodies of state administration in the sphere of foreign trade of the USSR in the first half of the 1920s. *Transformation of international economic relations: modern challenges, risks, opportunities and prospects:* collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi, in 3 Vol. / ISMA University. Riga: «Landmark» SIA, 2017. Vol. 2. 195 p. (Особистий внесок – P. 44–53).

3. Дудченко О.С. Законотворча діяльність вищих органів державної влади та управління радянської України в 1920–1930-х рр. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти:* колективна монографія; за заг.

ред. А.С. Нестеренко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 528 с. (Особистий внесок – С. 131–145).

Статті в наукових фахових виданнях України:

4. Дудченко О.С. Щодо визначення поняття «орган держави» в юридичній науці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України:* Серія «Право» / Ред. кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. Київ, 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 17–22.

5. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР в 1919–1930 рр. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* Випуск 3/2014. С. 28–33.

6. Дудченко О.С. Правовий статус центральних органів державної влади відповідно до Конституції УСРР 1919 р. *Право і суспільство.* 2014. № 6-1. С. 27–32.

7. Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР в першій половині 1920-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 26–30.

8. Дудченко О.С. Правовий статус Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1929 року. Право і суспільство. № 5, частина 3. 2015. С. 18–23.

9. Дудченко О.С. Визначення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки», 2015. Випуск 6. Том 1. С. 11–14.

10. Дудченко О.С. Форми діяльності органів державного управління радянської України в 1920-х рр. *Публічне право.* 2016. № 2 (22). С. 91–98.

11. Дудченко О.С. Теоретична визначеність і змістовне наповнення поняття «механізм держави». *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Юридичні науки», 2016. Випуск 1. Том 1. С. 10–12.

12. Дудченко О.С. Організаційна структура народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр.: правові аспекти. *Право і суспільство.* 2016. № 2. С. 3–8.

13. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР на початку 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 4. URL: http://www.pap.in.ua/4_2016/7.pdf.

14. Дудченко О.С. Організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр. *Право та державне управління:* збірник наукових праць. 2016. № 4(25). С. 5–10.

15. Дудченко О.С. Нормотворча діяльність народних комісаріатів УСРР у 1920-1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Випуск 4(13). С. 3–6.

16. Дудченко О.С. Повноваження та організаційна структура Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УРСР 1937 р. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2016. Випуск 41. Том 1. С. 19–22.

17. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення та діяльності місцевих органів влади УСРР на початку 1920-х рр. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2016. № 23. С. 29–31.

18. Дудченко О.С. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи в УСРР в 1920–1930-х рр. *Часопис Київського університету права.* 2016. № 4. С. 27–30.

19. Дудченко О.С. Організаційно-правові засади формування Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. *Форум права.* 2017. № 1. С. XX–XX. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_XX.pdf

20. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення та функціонування народних комісаріатів УСРР в другій половині 1920-х рр. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019 р. № 4. С. 20–25. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/4/tom_1/6.pdf

21. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату праці УСРР в 1920-х рр. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. URL: http://www.pap.in.ua/5_2019/4.pdf

22. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади формування органів державної влади та управління Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (1924–1940 рр.) у складі Української Соціалістичної Радянської Республіки. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 52–56.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

23. Дудченко О.С. Организационно-правовые основы создания и деятельности Народного комиссариата Просвещения УСРР в 1920–1930 гг. *Revistă ştiinţifico-practică «Legea şi viaţa».* 2014. № 11./3. P. 14–18.

24. Dudchenko O.S. Evolution of legal status of Council of people's Commissars in the Ukrainian SSR in 1920s. *«Evropský politický a právní diskurz».* Svazek 1. 6. vydání. 2014. S. 437–445.

25. Дудченко О.С. Організаційна структура Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та характер його діяльності в Україні (1920–1930-ті рр.): правові аспекти. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 6. Частина 2. С. 70–75.

26. Dudchenko Oksana Methods of activity of public authorities and management of the soviet Ukraine in the 1920s. *«Evropský politický a právní diskurz».* Svazek 4. 1. vydání. 2017. S. 103–106.

27. Дудченко О.С. Види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр.

Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки». 2017. № 1(1). С. 12–15.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Дудченко О.С. Еволюція поняття «орган держави» в юридичній науці. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* Матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції 07 червня 2013 р. Полтава: ПУЕТ, 2013. С. 26–31.

29. Дудченко О.С. Правовое регулирование деятельности органов государственного управления УССР в 1920-х гг. *Юридическая наука и практика: исторический опыт и перспективы развития:* Материалы международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава и аспирантов. 16–18 апреля 2013 года. Белгород: Издательство: БУКЭП, 2013. С. 137–143.

30. Дудченко О.С. Система органів державної влади УСРР за Конституцією 1919 р. *Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві:* збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (29 листопада 2013 р., м. Київ, Україна) / Упор. к.ю.н. Головко Л.О. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2013. С. 13–14.

31. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Ради Народних Комісарів відповідно до Конституції УСРР 1919 року Materialy X mezinarodni vedecko-prakticka konference «*Nastoleni moderni vedy – 2014*». Dil 5. Pravni vedy: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o. S. 7–9.

32. Дудченко О.С. Еволюція понять «орган держави» та «орган державної влади» в сучасній юридичній науці. Materials of X International scientific and practical conference, «*Scientific horizons*». 2014. Volume 3. History. Law. Sheffild. Science and education LTD. S. 39–42.

33. Дудченко О.С. Система вищих органів державної влади УСРР відповідно до Конституції 1929 р. *Сучасні тенденції розвитку національного законодавства:* Збірник тез ІІІ Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 травня 2014 р., м. Київ, Україна) / Упор. К.ю.н. Головко Л.О. Київ: Видавничий центр НУБіП України, 2014. С. 14–16.

34. Дудченко О.С. Правовий статус Ради Народних Комісарів УСРР у 1920-х рр. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави:* тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 3–4 жовтня 2014 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 22–25.

35. Дудченко О.С. Теоретичні засади визначення понять «орган держави» та «орган державної влади». Международная научно-практическая конференция *«Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов»,* 7–8 нояб. 2014 г. / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. – Кишинев: Б. и., 2014 (Tipogr. „Cetatea de Sus") – ISBN 978-9975-3009-4-0. Ч. 1. 2014. 220 p. – Antetit.: Ин-т Юрид. и Полит., Акад. Наук Респ. Молдова, Славян. ун-т [и др.]. Texte: lb. rom., engl., rusă, alte lb. străine. Bibliogr. la sfârşitul art. С. 124–126.

36. Дудченко О.С. Еволюція підходів до визначення поняття «форма державного управління». Materiały X Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji *«Wykształcenie i nauka bez granic – 2014».* Volume 10. Prawo.: Pzhemysł. Nauka i studia. S. 32–34.

37. Дудченко О.С. Щодо визначення поняття «механізм держави» у сучасній вітчизняній юридичній науці. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки:* матеріали наук. практ. інтернет конф. (Івано-Франківськ, 08 грудня – 12 грудня 2014 р.). Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. С. 23–27.

38. Дудченко О.С. Правові засади діяльності народних комісаріатів УСРР на початку 1920-х рр. *Právna veda a prax v treťom tisícročí:* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie / 27–28. február 2015. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Košice. Košice 2015. S. 10–12.

39. Дудченко О.С. Правові засади формування органів державного управління охороною культурної спадщини УСРР в 1920-х рр. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 3–4 квітня 2015 р. Дніпропетровськ: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2015. С. 10–12.

40. Дудченко О.С. Еволюція принципу поєднання єдиноначальності та колегіальності в діяльності органів державного управління України. *Публічне управління: стратегія реформ 2020:* зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 2–44.

41. Дудченко О.С. Конституційне визначення поняття «орган держави» та «орган державної влади». *«Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії»:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 24–25 квітня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 17–19.

42. Дудченко О.С. Конституційне визначення понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» у 1920–1930-х рр. *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 5–6 червня 2015 р. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 13–15.

43. Дудченко О.С. Правові засади діяльності Народного комісаріату земельних справ УСРР у 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку*

приватного права в Україні: освітній вимір: Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції 03 червня 2016 р. Полтава: ПУЕТ, 2016. С. 26–29.

44. Дудченко О.С. Формування органів державного управління у сфері внутрішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х рр. *International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine:* Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. S. 14–18.

45. Дудченко О.С. Предмет регулювання обов'язкових постанов місцевих органів державної влади УСРР в 1920–1930-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 02 червня 2017 р.). Полтава : ПУЕТ, 2017. С. 16–20.

46. Дудченко О.С. Юридична природа та місце обов'язкових постанов серед нормотворчих актів місцевих органів державної влади УСРР в 1920-х рр. *Концепція та методологія історії українського права:* збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвченого пам'яті професора Олександра Шевченка, м. Київ, 28 квітня 2017 року / ред. кол. І.С. Гриценко, М.І. Мірошниченко, П.П. Захарченко, І.А. Мацелюх, А.В. Крижевський. Київ: «ДС День Печати», 2017. С. 79–82.

47. Дудченко О.С. Особливості формування народних комісаріатів УСРР на початку 1920-х рр. *Українське право й законодавство за доби Української революції (1917–1921 рр.):* збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 30 листопада 2017 року / ред. кол. І.С. Гриценко, М.І. Мірошниченко, П. П. Захарченко, І. А. Мацелюх та ін. Київ: «Print Day» Ltd., 2018. С. 138–139.

48. Дудченко О.С. Форми діяльності органів державного управління у сфері освіти УСРР в 1920 – 1930-х рр. *Інновації в науці та освіті: виклики сучасності:* матеріали наукових есе учасників стажування (Республіка Польща, Варшава, 2018). Варшава-Львів, 2018. С. 82–86.

49. Дудченко О.С. Правові засади формування Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету УСРР в 1920 – 1930 рр. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 25–26 квітня 2018 року). У 2-х частинах. Частина 2. Суми, 2018. С. 229–232.

50. Дудченко О.С. Законотворча діяльність органів державної влади і управління УСРР у першій половині 1920 рр. *Актуальні проблеми публічного права:* Збірник тез Всеукраїнської наукової інтернет-конференції присвяченої 120-річчю університету (24-26 квітня 2018 р., м. Київ, Україна) / Упор. Яра О.С., Курило В. І., Ладиченко В. В., Янчук Ю. В. К., 2018. С. 18–21.

51. Дудченко О.С. Повноваження органів державного управління у сфері зовнішньої торгівлі УСРР в першій половині 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 07 червня 2018 р.). ПолтаваПУЕТ, 2018. С. 111–114.

52. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення Молдавської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки (1924–1940 рр.). *Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 24 травня 2019 р.) / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 6–9.

53. Дудченко О.С. Правові засади створення та діяльності Вищої ради народного господарства УСРР в 1920-х роках. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 07 червня 2019 р.). Полтава: ПУЕТ, 2019. С. 13–16.

54. Дудченко О.С. Правовий статус Ради народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки відповідно до

Конституції УСРР у редакції 1925 р. Матеріали круглого столу *«Державотворчі процеси в Україні та зарубіжних країнах: історичний аспект» (До 1000-річчя з початку правління Ярослава Мудрого)* ІІІ Харківського Міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 24 вересня 2019 р.) в збірнику Матеріали XXI Всеукраїнської наукової конференції *«Теорія та практика сучасної юриспруденції».* Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: ФОП Бровін О.В., 2019. С. 13–14.

55. Дудченко О.С. Обов'язкові постанови місцевих органів державної влади радянської України в 1920-х рр. та їх зміст. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні*: тези доповідей міжнародної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 жовтня 2019 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 6–8.

56. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату соціального забезпечення УСРР в 1919–1920 рр. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 січня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 6–9.

57. Дудченко О.С. Правовий статус Всеукраїнського центрального виконавчого комітету Української Соціалістичної Радянської Республіки відповідно до Конституції УСРР у редакції 1925 р. *Інноваційні підходи до правового регулювання суспільних відносин: науково-практичний дискурс*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 09 квітня 2020 року) / Заклад вищої освіти Київський кооперативний інститут бізнесу і права. Київ, 2020. С. 13–16.

58. Дудченко О.С. Правові засади функціонування Комісії внутрішньої торгівлі при Раді Народних Комісарів УСРР в першій половині 1920-х рр. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної

конференції (м. Полтава, 05 червня 2020 р.). Полтава: ПУЕТ, 2020. С. 45–48.

59. Дудченко О.С. Щодо питання правового статусу Всеукраїнського з'їзду рад у першій половині 1920-х рр. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 р.) / гол. ред. О. М. Тогочинський; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 272–274.

60. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади функціонування Всеукраїнського центрального виконавчого комітету у другій половині 1920-х рр. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті:* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції м. Одеса, 26–27 лютого 2021 року. – Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2021. С. 17–20.

61. Дудченко О.С. Правові засади створення та функціонування Народного комісаріату фінансів УСРР. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір:* матеріали X Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 08 червня 2021 р.). Полтава: ПУЕТ, 2021. С. 49–51.