

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ
ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ДУДЧЕНКО О. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри політології та права
(Ніжинський державний університет
імені Миколи Гоголя)

УДК 342.5

**ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА НАРОДНИХ
КОМІСАРІАТІВ УСРР В 1920-Х РР.: ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

У статті проаналізовано організаційну структуру народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр. та доведено, що система радянських органів державного управління будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії. Зазначено, що народні комісаріати виконували повноваження центральних органів влади у різних сферах суспільного життя.

Ключові слова: закон, конституція, народний комісаріат, народний комісар, орган державної влади, постанова, уряд.

В статье проанализирована организационная структура народных комиссариатов УСРР в 1920-х гг. и доказано, что система советских органов государственного управления строилась по принципу централизации управления и четкой иерархии. Отмечено, что народные комиссариаты выполняли полномочия центральных органов власти в различных сферах общественной жизни.

Ключевые слова: закон, конституция, народный комиссариат, народный комиссар, орган государственной власти, постановление, правительство.

The article analyzes the organizational structure of the public's commissariats of the USSR in the 1920s and proves that the soviet system of state administration bodies was based according to the principle of centralization of management and a clear hierarchy. It is mentioned that the public's commissariats performed the duties of the central government in various spheres of public life.

Key words: law, constitution, public's commissariat, public's commissioner, public authority, resolution, government.

Вступ. Ефективність функціонування органів державного управління на сучасному етапі побудови демократичної, правової, соціальної держави залежить від врахування вітчизняного історико-правового досвіду. Особливо це стосується періоду 1920-х рр., коли проводилися реформи системи органів державної влади, які потребують переосмислення та об'єктивної незаполітизованої оцінки.

Правові засади діяльності органів державної влади УСРР та УРСР досліджували радянські та сучасні вчені. Серед авторів радянської доби варто назвати В.А. Владова, П.Т. Василенкова, Н.А. Волкова, П.Т. Вишнякова, І.М. Кузнєцова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, О.В. Шоріну, Ц.А. Ямпольську, але їхні праці написані через призму рішень КП(б).



Окремі аспекти правового регулювання діяльності радянських органів державної влади були предметом вивчення сучасних вітчизняних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янова, В.Д. Гончаренка, В.П. Єрмоліна, І.Б. Коліушка, В.С. Калиновського, О.В. Кузьминця, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповала, В.А. Яцюка та інших. Однак ще недостатньо досліджені питання організації органів державного управління УСРР в 1920-х рр., зокрема структура народних комісаріатів УСРР.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз організаційної структури народних комісаріатів УСРР в 1920-х рр. Завдання дослідження такі: проаналізувати правові аспекти визначення структури народних комісаріатів, охарактеризувати на прикладі окремих народних комісаріатів функції та повноваження народного комісара та структурних підрозділів народного комісаріату.

Результати дослідження. З проголошенням радянської влади розпочалось формування і нової системи органів державної влади та управління. Важливе місце в цій системі займали народні комісаріати, які виконували функції центральних органів державного управління у сфері адміністративно-політичного, військового та господарського будівництва. Перші народні комісаріати були створені постановою «Про установи Ради Народних Комісарів», прийнятою другим Всеросійським з'їздом рад 26 жовтня (8 листопада) 1918 р. [1, с. 464].

Назва «народний комісаріат» як орган галузевого управління затверджена Конституцією РСФРР 1918 р., відповідно до якої загальне управління справами республіки здійснювала Рада Народних Комісарів, члени якої очолювали окремі народні комісаріати. Конституція РСФРР 1918 р. 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 [2, с. 149–150]. Відносно структури народного комісаріату в Конституції РСФРР 1918 р. зазначалося, що очолював народний комісаріат народний комісар, при якому утворювалися колегії, члени яких затверджувалися Радою Народних Комісарів. Колегії – дорадчий орган з усіх питань, переданих їм на розгляд. Колегія загалом і окремі її члени зокрема 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 [3, 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 р. Система органів державного управління УСРР, принципи їх діяльності та структура були подібними до системи, принципів та структури державних органів РСФРР [4, 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 р. 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 [5, 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 [6, с. 20; 3, арк. 1]. У свою чергу, відділи народного комісаріату складалися з секцій, які інколи поділялися на підсекції [7].

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 [5, с. 60].



Варто погодитися з українським вченим М.О. Мельничуком, який, аналізуючи структуру повноважень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР, зазначав, що система радянських органів охорони здоров'я будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії [8, с. 87].

У Конституції УСРР, затвердженій Всеукраїнським з'їздом Рад на засіданні 10 березня 1919 р. та прийнятій в остаточній редакції Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 р., зазначалося: «Завідування окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні Комісаріати на чолі з Завідуючими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [9, с. 57]. Керівником народного комісаріату був народний комісар, але на початку 1920-х рр. керівним ядром народного комісаріату були колеґії, що свідчить про поєднання єдиноначальності та колеґіальності в управлінні [10, с. 27]. Наприклад, до складу народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 р. входили: колеґія; управління справами; судово-слідчий відділ; центрально-каральний відділ; відділ кодифікації, законодавчих пропозицій та консультацій. Кількісний склад кожного відділу був різним. Колеґія народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 р. складалася з п'яти осіб: з голови колеґії (народного комісара юстиції), заступника народного комісара юстиції, двох членів колеґії 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-каральний відділ. До його складу входили такі відділи: 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). 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) [11].

У першій половині 1919 р. до структури наркомату внутрішніх справ належали: колеґія НКВС з управління справами, загальний відділ, відділ місцевого управління, місцевого господарства, статистичний, іноземний, видавничий, фінансовий, ЗАГС та Всеукраїнська надзвичайна комісія [12, с. 23]. Положенням «Про Народний Комісаріат Внутрішніх справ УСРР», затвердженим Радою Народних Комісарів УСРР 12 серпня 1922 р., було змінено структуру народного комісаріату внутрішніх справ УСРР. Зокрема, до складу НКВС УСРР входили: народний комісар, колеґія комісаріату, Адміністративно-організаційний відділ, Головне управління робітничо-селянської міліції, Відділ комітету незаможних селян, Відділ національностей, Управління комунального господарства, Фінансово-кошторисний відділ та Управління справами [13, арк. 5].

Конституцією УСРР 1919 р. діяльність колеґії при народних комісаріатах не регламентувалася. Крім того, не було прийнято і загального положення про порядок діяльності та компетенцію колеґій народних комісаріатах, а джерелом визначення прав і обов'язків членів колеґії була Конституція РСФРР 1918 р. [14].

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 [15, с. 227].

У 1920-х рр. організація і діяльність народних комісаріатів набули упорядкованого характеру. 12 листопада 1923 р. III сесією ЦВК СРСР I-го скликання було затверджено Загальне положення про народні комісаріати СРСР, а 12 жовтня 1924 р. ВУЦВК прийняв Загальне положення про народні комісаріати УСРР. Зокрема, згідно зі ст. 19 Загального положення про



народні комісаріати СРСР, затвердженого III сесією ЦВК СРСР 1-го скликання 12 листопада 1923 р., 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 р., 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 р. народний комісар мав право визначати коло питань, що належали до компетенції кожного з його заступників і членів колегії [2, с. 442–447].

Відповідно до Загального положення СРСР 1923 р. до повноважень народних комісаріатів СРСР належали: 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 [14, с. 442–447].

Загальне положення про народні комісаріати УСРР було прийняте 1924 р., яке переважно 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 [1, с. 464].

Конституція СРСР 1924 р. закріпила систему органів державної влади та управління, їх структуру та повноваження. Конституції союзних республік, прийняті після Конституції СРСР 1924 р., переважно відтворювали відповідні статті союзної Конституції, які стосувалися правового статусу органів державної влади.

Відповідно до Конституції УСРР 1929 р. 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 [16, 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 рр. колегії народних комісаріатів функціонували як контрольно-дорадчі органи, на засіданнях яких обговорювалися найважливіші питання, віднесені до компетенції народного комісаріату.

У 1926–1929 рр. 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 [17, с. 224].

Висновки. 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). З посиленням централізації влади відбувалися зміни і в структурі народних комісаріатів, зокрема, розширилися повноваження народного комісара, еволюціонувала колегія зі структурного елементу народного комісаріату до контрольно-дорадчого органу при народному комісарові.



Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. – К. : НАДУ, 2011– . Т. 3 : Історія державного управління / за ред. А.М. Михненко, М.М. Білинської та ін. – 2011. – 788 с.
2. История советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. – М. : Госюриздат, 1957. – 1050 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 8. – Оп.1. – Спр. 11. – Арк. 1 зв.
4. Вовк Ю.Є. Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр. / Ю.Є Вовк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 15–18.
5. О Народном Комиссариате Здравоохранения (постановление) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 г. – К. : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», Золотоворотская. – № 11, 1919. – 580 с. – Ст. 60.
6. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства. – 20 июня 1918 г. – № 51. – Ст. 44–47.
7. Об учреждении зубоврачебной секции при Народном комиссариате здравоохранения // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 г. – К. : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», Золотоворотская. – № 11, 1919. – 580 с. – Ст. 301.
8. Мельничук М.О. Структура та повноваження Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР у період НЕПУ / М.О. Мельничук // Науковий часопис НПУ ім. Н.П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право : зб. Наукових праць. – Вип. 29. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2015. – С. 85–91.
9. ЦДАВО України – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 12. – Арк. 12–16 зв.
10. Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР у першій половині 1920-х рр. / О.С. Дудченко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 26–29.
11. ЦДАВО України – Ф. 8. – Оп. 1. – Спр. 68. – Арк. 194–201.
12. Михайленко П.П. Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР: сформування та організаційно-правові засади діяльності у період до утворення СРСР (кінець 1917 – 1922 рр.) / П.П. Михайленко, В.М. Довбня // Міліція України. – 2005. – № 3. – С. 22–23.
13. ЦДАВО України – Ф. Р-5. – Оп. 1. – Спр. 842. – Арк. 5–7.
14. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства. – 20 июня 1918 г. – 3 51. – ст. 44–47.
15. Історія держави і права України : [навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів] / за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Вентурі, 1996. – 227 с.
16. Хрестоматія з історії держави і права України : У 2-х т. : [навч. посіб для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000– . – Т. 2 : Лютий 1917 р. – 1996 р. / уклад.: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – 2000. – 728 с.
17. Історія держави і права України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] : у 2 т. / [А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький, О.Л. Копиленко, Б.Й. Тищик, В.Д. Гончаренко] ; за ред. В.Я. Тація. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003– . – Т. 2 – 2003. – 578 с.

