

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.15(477):342.4

В. Гончаренко, академік НАПрН України

Статус Української СРР за першою Конституцією Союзу РСР

У статті на основі аналізу норм Конституції РСР 1924 р. та наступних конституційних актів обґрунтовується висновок, що УСРР як суб'єкт союзної держави мала дуже обмежені права, які постійно порушувалися союзними органами влади і управління.

Ключові слова: Конституція СРСР 1924 р., статус УСРР у складі союзної держави.

У поточному році виповнюється 90 років з того моменту, як друга сесія Центрального Виконавчого Комітету СРСР (ЦВК) І скликання 6 липня 1923 р. прийняла першу союзню Конституцію. У постанові сесії «Про Конституцію Союзу РСР» зазначалося: «1) Основний закон (Конституцію) Союзу Радянських Соціалістичних Республік затвердити і негайно ввести в дію. 2) Прийнятий цією сесією ЦВК-а Союзу РСР текст Основного закону (Конституції) Союзу РСР внести на остаточне затвердження II з'їзду Рад Союзу РСР» [1, с. 22]. У пункті 3 зазначеної постанови наголошувалося, що «до утворення Президії ЦВК Союзу РСР на основі розділів 4 і 5 Конституції РСР усі повноваження, надані ЦВК Союзу РСР Конституцією, покласти на Президію ЦВК Союзу РСР, обрану на I сесії ЦВК Союзу РСР 30-го грудня 1922 р. у складі 19 членів» [1, с. 22].

31 січня 1924 р. II з'їзд Рад Союзу РСР прийняв постанову про затвердження прийнятої другою сесією ЦВК СРСР І скликання Конституції СРСР [2, с. 136]. При цьому до тексту Конституції СРСР, затвердженої 6 липня 1923 р., постановою були внесені незначні зміни. Таким чином, фактично перша Конституція Союзу РСР — це Конституція 1923 р. Тим більше, що норми цієї Конституції почали застосовуватися вже у 1923 р. Так, друга сесія ЦВК СРСР першого скликання, керуючись статтею 37 прийнятої нею 6 липня 1923 р. Конституції СРСР,

утворила першу Раду Народних Комісарів СРСР (РНК) [3, с. 29]. 16 липня 1923 р. Президія ЦВК СРСР прийняла звернення до усіх народів і урядів світу, в якому сповіщала про утворення Союзу РСР, затвердження і введення в дію 6 липня 1923 р. Конституції СРСР, про те, що найвищі союзні органи влади і управління, передбачені Конституцією, розпочали свою роботу [1, с. 23–24]. У листопаді 1923 р. третя сесія ЦВК СРСР і скликання затвердила: Положення про Центральний Виконавчий Комітет Союзу РСР [1, с. 25–31], Положення про Раду Народних Комісарів Союзу РСР [1, с. 31–33], Загальне положення про народні комісаріати Союзу РСР [1, с. 33–35]. 3 листопада 1923 р. Президія ЦВК Союзу РСР затвердила Положення про Верховний Суд Союзу Радянських Соціалістичних Республік [1, с. 36–40]. У зазначених нормативних актах наводяться посилання на відповідні статті Конституції Союзу РСР, тобто на Конституцію СРСР у редакції від 6 липня 1923 р. У той же час слід зазначити, що досить часто в історико-правовій, історичній літературі йдеться про першу Конституцію СРСР як Конституцію СРСР 1924 р. На нашу думку, правильніше говорити про Конституцію СРСР 1923 р. у редакції від 31 січня 1924 р.

Перша союзна Конституція складалася з короткої преамбули і двох розділів. У преамбулі, зокрема, зазначалося, що ЦВК СРСР на виконання постанови I з'їзду Рад Союзу РСР, а також на основі Договору про утворення СРСР, прийнятого на I з'їзді Рад СРСР у місті Москва 30 грудня 1922 р., і беручи до уваги поправки і зміни, запропоновані центральними виконавчими комітетами союзних республік, постановив: «Декларація про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік і Договір про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік складають Основний Закон (Конституцію) Союзу Радянських Соціалістичних Республік» [4, с. 5]. Перший розділ мав назву: «Декларація про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік», а другий розділ називався: «Договір про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік». Текст другого розділу Конституції містив такі глави: глава перша «Про предмети відання верховних органів влади Союзу Радянських Соціалістичних Республік»; глава друга «Про суверенні права союзних республік і про союзне громадянство»; глава третя «Про з'їзд Рад Союзу Радянських Соціалістичних Республік»; глава четверта «Про Центральний Виконавчий Комітет Союзу Радянських Соціалістичних Республік»; глава п'ята «Про Президію Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР»; глава шоста

«Про Раду Народних Комісарів Союзу РСР»; глава сьома «Про Верховний Суд Союзу Радянських Соціалістичних Республік»; глава восьма «Про народні комісаріати Союзу Радянських Соціалістичних Республік»; глава дев'ята «Про Об'єднане Державне Політичне Управління»; глава десята «Про союзні республіки»; глава одинадцята «Про герб, прапор і столицю Союзу Радянських Соціалістичних Республік».

Як бачимо, більша частина глав другого розділу Конституції присвячена визначенню компетенції Союзу РСР та організації і діяльності його центральних органів державної влади, управління, суду. В той же час слід звернути увагу на ту обставину, що дві глави Конституції (друга і десята) були спеціально присвячені союзним республікам.

Яким же був статус Української СРР за першою союзною Конституцією? Декларація про утворення Союзу РСР, як перший розділ Конституції, говорила про єдність суспільного і державного ладу радянських республік, що існували на момент утворення СРСР (РСФФР, УСРР, БСРР, ЗСФФР). У ній проголошувались добровільність і рівноправність об'єднання незалежних радянських республік у Союзі РСР [4, с. 5–7]. Тобто до утворення Союзу РСР Українська СРР є, так само як й інші радянські республіки, де-юре незалежною державою. Після утворення СРСР правовий статус УСРР змінився. У невеликій вступній частині Договору про утворення Союзу РСР, як другого розділу першої союзної Конституції, містилася відповідь на питання, що є Союз РСР. Так, у цій частині наголошувалося, що РРФСР, УСРР, БСРР, ЗСФФР «Об'єднуються в одну союзну державу — Союз Радянських Соціалістичних Республік» [4, с. 7–8]. Як підкреслював М. Ветошкін у передмові до брошури М. І. Палієнка, «юридично це означало, що перелічені радянські республіки перестають бути цілком суверенними державами, якими вони були до цього часу» [5, с. 6]. Також слід додати, що на засіданні Конституційної комісії 8 червня 1923 р., де розглядався проект першої союзної Конституції, проти формулювання, в якому зазначалося, що республіки об'єднуються в «одну союзну державу», активно виступали українські націонал-укроністи (за термінологією радянських часів) Х. Г. Раковський, М. О. Скрипник та ін. [6, с. 106]. У цій союзній державі радянські республіки, як засновники, набули статусу союзних республік, який, безперечно, відрізнявся від статусу незалежних республік. Тобто Українська СРР після утворення СРСР мала статус союзної (а не незалежної) радянської республіки. Цей новий статус Української СРР напряму був пов'язаний з її перебуванням у складі союзної держави — СРСР, яка мала визначений у статті 1

союзної Конституції широкий перелік предметів відання, закріплені в тій же Конституції систему союзних органів державної влади й управління, Верховний суд, такий правоохоронний (а фактично каральний) орган, як ОДПУ, союзні герб, прапор і столицю (м. Москва).

У той же час Конституція СРСР не оминула увагою і статус союзних республік, які увійшли до складу СРСР. Як вже зазначалося, глава друга розділу другого Конституції мала назву: «Про суверенні права союзних республік і про союзне громадянство». Тобто структурно ця глава розташовувалася зразу після глави першої, в якій визначалися предмети відання Союзу РСР в особі його верховних органів. Це, так би мовити, повинно було символізувати досить вагомий статус союзних республік і окремо кожної з них (у тому числі й УСРР) як суб'єктів союзної держави — СРСР. Глава друга складалася з семи статей і розпочиналася зі статті третьої. Ось її зміст: «3. Суверенітет союзних республік обмежений лише у межах, зазначених в цій Конституції, і лише за предметами, віднесеними до компетенції Союзу. За цими межами кожна союзна республіка здійснює свою державну владу самостійно. Союз Радянських Соціалістичних Республік охороняє суверенні права союзних республік» [4, с. 10]. Як бачимо, законодавець у досить короткому змісті статті третьої двічі використовує слово «лише». Це мало створити уявлення про хай і обмежений, але все-таки високий рівень суверенітету (як визначальної і невід'ємної якісної характеристики держави) союзної республіки, охорона якого, до речі, була обов'язком Союзу РСР. Свідчити про високий рівень суверенітету союзних республік повинні були й інші положення глави другої Конституції. Так, у статті 4 Конституції наголошувалося, що «за кожною з союзних республік зберігається право вільного виходу з Союзу». У статті 6 Конституції зазначалось: «6. Територія союзних республік не може бути змінена без їхньої згоди, а також для зміни, обмеження або скасування статті 4-ої вимагається згода усіх республік, що входять в Союз РСР» [4, с. 10]. У главі десятій Конституції «Про союзні республіки» містилися норми, що регулювали організацію та діяльність у межах території кожної союзної республіки найвищих органів влади і управління (з'їзд Рад республіки, ЦВК, Президія ЦВК, Рада Народних Комісарів у складі: Голови РНК; заступників голови; Голови Вищої ради народного господарства; народного комісара земельних справ; народного комісара фінансів; народного комісара з внутрішньої торгівлі; народного комісара праці; народного комісара внутрішніх справ;

народного комісара юстиції; народного комісара робітничо-селянської інспекції; народного комісара освіти; народного комісара охорони здоров'я; народного комісара соціального забезпечення). Крім того, до складу РНК союзної республіки входили з правом дорадчого або вирішального голосу (за рішенням ЦВК союзної республіки) уповноважені народних комісарів Союзу РСР з іноземних справ, з воєнних і морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт і телеграфів. Зазначені народні комісари СРСР очолювали так звані загальносоюзні народні комісаріати, єдині для всього Союзу РСР. У зв'язку з цим слід зазначити, що союзна Конституція передбачала існування і діяльність ще однієї категорії союзних народних комісаріатів Союзу РСР — об'єднаних народних комісарів Союзу РСР. Згідно зі статтею 52 Конституції, такими наркоматами були: Вища рада народного господарства, народний комісаріат внутрішньої торгівлі; народний комісаріат праці, народний комісаріат фінансів, народний комісаріат робітничо-селянської інспекції. Ці об'єднані наркомати Союзу РСР здійснювали на території союзних республік свої повноваження через одноіменні наркомати республік, підпорядковані одночасно республіканським ЦВК і РНК. Відповідно до статті 68 союзної Конституції одноіменні наркомати союзних республік повинні були здійснювати у своїй діяльності директиви об'єднаних наркоматів Союзу РСР.

Водночас Конституція передбачала діяльність на території кожної союзної республіки суто республіканських наркоматів, а саме: земельних справ, юстиції, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Ці наркомати підпорядковувалися виключно вищим органам влади союзної республіки. Дослідники Конституції СРСР 1923 р. пов'язують існування і діяльність республіканських наркоматів з «особливостями національного побуту і культури» республік [7, с. 130].

Передбаченість Конституцією Союзу РСР республіканських наркоматів впливала на рівень суверенітету союзної республіки у бік його підвищення. Підвищували рівень суверенних прав союзної республіки ще деякі положення Конституції СРСР. Так, Конституція, визначаючи характер взаємовідносин між центральними союзними і республіканськими органами влади і управління, зокрема, наділяла найвищі органи влади союзної республіки правом суттєво впливати на правові акти РНК Союзу РСР і об'єднаних наркоматів СРСР.

Так, згідно зі статтею 42 Конституції республіканські ЦВК і їх Президії мали право опротестувати декрети і постанови Раднаркому СРСР до Президії ЦВК СРСР без призупинення їх виконання, а за статтею 59 Конституції, зазначені органи мали право розпорядження народних комісаріатів Союзу РСР навіть призупиняти на території республіки «при явній невідповідності цього розпорядження союзній Конституції, законодавству Союзу або законодавству союзної республіки» [1, с. 48]. Зазначене у статтях 42 і 59 Конституції СРСР право опротестувати дію актів РНК СРСР і призупиняти дію актів наркоматів СРСР мали й республіканські органи влади УСРР. За зауваженням І. Б. Усенка, «наявність такого права впливала з конституційного визначення Союзу РСР як федерації суверенних союзних республік, була однією з гарантій суверенних прав УСРР, сприяла встановленню єдиної конституційної законності для всієї радянської федерації» [8, с. 287].

У той же час ретельний аналіз змісту низки статей Конституції СРСР, практики застосування її норм, змін, які до неї вносилися вже незабаром після вступу її в дію, діяльності союзних органів влади і управління дає підстави стверджувати не просто про обмежений суверенітет союзної республіки (стаття 3 Конституції), а про значно обмежений суверенітет цього суб'єкта союзної держави — СРСР. Невипадково Д. А. Магеровський називав суверенітет союзних республік за Конституцією СРСР 1923 р. «потенціальним суверенітетом» [9, с. 34]. Так, якщо звернутися до змісту статті 1 Конституції СРСР, в якій йдеться про предмети відання Союзу РСР в особі його верховних органів (головну складову компетенції), то слід констатувати, що союзні органи розглядали найважливіші питання державного, господарського, соціально-культурного будівництва. Причому значна частина цих питань була у віданні виключно союзних центральних органів.

Як зазначалося, Конституція СРСР наголошувала на збереженні за кожною з союзних республік права вільного виходу з Союзу РСР (стаття 4). Але ні в самій Конституції СРСР, ні в будь-якому конституційному акті не містилося механізму здійснення союзною республікою зазначеного права як головної складової суверенітету республіки. Далі. Союзні органи управління, здійснюючи правотворчу діяльність, почали виходити за межі прямого змісту відповідних пунктів статті 1 Конституції СРСР і тим самим звужували обсяг повноважень союзних республік (у тому числі і УСРР) [10, с. 6].

Упродовж дії першої Конституції СРСР (а це тривало до 5 грудня 1936 р., коли була прийнята нова, так звана «сталінська», Конституція СРСР) до неї вносилися зміни, які звужували і без того дуже обмежені суверенні права союзних республік, а значить і УРСР. Так, з метою централізації державного управління ЦВК і РНК СРСР прийняли 18 листопада 1925 р. постанову «Про утворення народного комісаріату зовнішньої і внутрішньої торгівлі Союзу РСР», згідно з якою загальносоюзний народний комісаріат зовнішньої торгівлі і об'єднаний народний комісаріат внутрішньої торгівлі СРСР були злиті в єдиний загальносоюзний народний комісаріат зовнішньої і внутрішньої торгівлі Союзу РСР [1, с. 70]. У зв'язку з цим III з'їзд Рад Союзу РСР 26 квітня 1927 р. вніс відповідну зміну до статті 51 Конституції СРСР у редакції 1924 р. [1, с. 73]. Таким чином, перелік загальносоюзних народних комісарів поповнився ще одним наркоматом за рахунок ліквідації об'єднаного наркомату СРСР. Про подальшу централізацію управління в СРСР свідчить і постанова другої сесії ЦВК СРСР п'ятого скликання від 7 грудня 1929 р. «Про утворення народного комісаріату землеробства Союзу РСР». Згідно з цією постановою утворився об'єднаний народний комісаріат землеробства Союзу РСР із досить широкими повноваженнями [1, с. 103–104]. Таким чином, республіканський наркомат земельних справ підпорядкувався зазначеному об'єднаному наркоматові СРСР. Певним кроком у справі подальшого згортання суверенних прав союзних республік була ліквідація народних комісаріатів внутрішніх справ союзних республік згідно з постановою ЦВК і РНК СРСР від 15 грудня 1930 р. [1, с. 128–129]. У зв'язку з цим відповідні зміни були внесені до Конституції СРСР VI з'їздом Рад Союзу РСР 17 березня 1931 р. [1, с. 134–135]. Централізація управління продовжувалася і у наступні роки шляхом утворення цілої низки союзних наркоматів [1, с. 140, 142–143]. А 20 червня 1933 р. була прийнята постанова ЦВК і РНК СРСР «Про заснування Прокуратури Союзу РСР» [1, с. 144]. 10 липня 1934 р. був утворений загальносоюзний наркомат внутрішніх справ [1, с. 150–151]. 20 липня 1936 р. був утворений об'єднаний (союзно-республіканський) народний комісаріат юстиції Союзу РСР [1, с. 178].

Тенденція до централізації, яка виявилася практично зразу ж після прийняття першої союзної Конституції, знайшла найбільш повне відображення у Конституції СРСР 1936 р. Так, якщо перша союзна Конституція містила окрему главу «Про суверенні права союзних республік

і про союзне громадянство», то в Конституції СРСР 1936 р. положення про обмежений суверенітет республік, про право союзної республіки на вихід із СРСР, про незмінність території союзної республіки без її згоди містили окремі статті (статті 15, 17, 18) у розділі II «Державний устрій», в якому на першому плані стояло визначення Союзу РСР (стаття 13) і предметів відання Союзу РСР (стаття 14).

Прийнята в умовах жорсткого сталінського тоталітаризму Конституція СРСР 1936 р. вже не передбачала механізму опротестування і припинення актів союзних органів влади відповідними органами союзних республік, у тому числі й УРСР. Тобто був скасований механізм захисту республіками своїх хоча і обмежених, але суверенних прав.

Перша союзна Конституція не містила спеціальних розділів про принципи організації суспільного і державного устрою, засади організації та діяльності Рад, правовий статус громадян, виборчу систему тощо. Ці важливі питання регулювалися в конституціях союзних республік, зокрема в Конституції УСРР 1919 р. і Конституції УСРР 1929 р. Закріплення зазначених положень у конституціях союзних республік, за слушним зауваженням В. М. Курицина і С. Л. Роніна, «підкреслювало суверенітет республіки» [7, с. 124]. Тепер положення про суспільний і державний лад, основні права і обов'язки громадян, виборчу систему містилися в Конституції СРСР 1936 р. і майже дослівно відтворювалися у прийнятих на її основі конституціях союзних республік, зокрема в Конституції УРСР 1937 р. Тобто Конституція СРСР 1936 р. значно звужувала суверенітет союзних республік.

Таким чином, за першою Конституцією СРСР Українська СРР мала статус союзної республіки з обмеженим суверенітетом у складі союзної держави (СРСР), наділеної широкими правами, центральні органи влади і управління якої з часом дедалі більше домінували над республіканськими державними органами.

Список використаної літератури

1. Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922–1936): сб. док. / под ред. И. П. Трайнина. — М. : Изд-во «Ведом. Верхов. Совета СССР», 1940. — 206 с.
2. Второй съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик : стенографический отчет. — М. : Изд. ЦИК Союза ССР, 1924. — 216 с.
3. Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик : сб. док. 1922 — 1936 гг. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. — Т. 3. — 399 с.

4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик с приложением важнейших действующих узаконений об организации и деятельности органов Союза ССР [2-е доп. изд.] — М. : Юрид. изд-во Наркомюста РСФСР, 1925. — 298 с.
5. Палиенко Н. Конфедерации, федерации, Союз Советских Социалистических Республик / Н. Палиенко. — М. : Гос. изд-во Украины, 1923. — 71 с.
6. Ронин С. Л. К истории Конституции СССР 1924 г. / С. Л. Ронин. — М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1949. — 121 с.
7. Советское государство и право в период строительства социализма (1921 — 1935 гг.) [в 3 кн.]. — М. : Наука, 1968. — Кн. 2. — 622 с.
8. Юридична енциклопедія [в 6 т.] / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 3 : К — М. — 792 с.
9. Магеровский Д. А. Союз Советских Социалистических Республик (обзор и материалы) / Д. А. Магеровский. — М., 1923. — 185 с.
10. Гончаренко В. Право законодавчих органів УСРР на конституційні протести і його реалізація у 1920-ті роки / В. Гончаренко // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2007. — № 1 (48). — С. 108–116.

Стаття надійшла до редколегії 12.02.2013.

Гончаренко В. Статус Украинской ССР по первой Конституции Союза ССР

В статье на основе анализа норм Конституции СССР 1924 г. и последующих конституционных актов обосновывается вывод о том, что УССР как субъект союзного государства имела весьма ограниченные права, которые постоянно нарушались союзными органами власти и управления.

Ключевые слова: Конституция СССР 1924 г., статус УССР в составе союзного государства.

Goncharenko V. Status of the Ukrainian SSR accordance with the first Constitution of the USSR

The article based on analysis of constitutional provisions SSR in 1924 and the following constitutional acts substantiates the conclusion that the USSR as a subject of the state union had very limited rights, which are constantly violated by the Allied authorities and management.

Keywords: the Constitution of the USSR in 1924, the status of the Ukrainian SSR in the Soviet state.