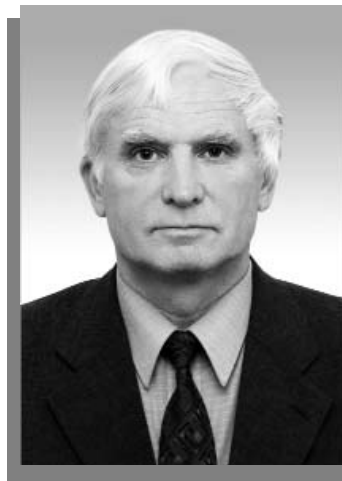


В. ГОНЧАРЕНКО

*звідувач кафедри історії держави і права
України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних
наук, професор*



УДК 340.15(477)"1921-1929"

Нормативні акти, які регулювали діяльність вищих органів влади України в період нової економічної політики (1921–1929)

У статті аналізуються норми Конституцій УСРР 1919 та 1929 рр., низки інших нормативних актів, які регламентували організацію та діяльність Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад (ВУЦВК), Президії ВУЦВК, котрі в період нової економічної політики були вищими органами державної влади і зробили вагомий внесок у державне, господарське та соціально-культурне будівництво республіки.

Ключові слова: Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК, нормативні акти, нова економічна політика (1921–1929 рр.)

Нова економічна політика (неп), що прийшла на зміну так званому воєнному комунізму, справила значний вплив на державний апарат і право України в 1920-ті рр., у тому числі й на організацію та діяльність вищих органів влади УСРР, якими в той час були Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (ВУЦВК), Президія ВУЦВК.

Найголовнішим нормативним актом, який торкався найбільш вагомих засад названих державних органів на початку нової економічної політики, була Конституція УСРР 1919 р. Так, Конституція визнала Всеукраїнський з'їзд Рад та ВУЦВК органами центральної радянської влади. Тим самим вона відокремила їх від органів місцевої влади. Крім того, Конституція чітко визначила правовий статус Всеукраїнського з'їзду Рад

і ВУЦВК. Так, у ст. 10 Конституції зазначалося: «10. З'їзд Рад є вищою владою Української Соціалістичної Радянської Республіки. У період між двома з'їздами такою владою є ВУЦВК» [1, с. 62]. Конституція також наводила перелік питань загальнодержавного значення, які підлягали розгляду й вирішенню центральними органами радянської влади, а також наділяла ці органи правом вирішувати і ті питання, які не мали загальнодержавного значення, але були взяті на розгляд органами центральної радянської влади. У той же час слід підкреслити, що Конституція УСРР 1919 р. питання затвердження, змін та доповнень Конституції УСРР, а також питання оголошення війни та укладання миру відносила до виключного відання Всеукраїнського з'їзду Рад. Найвищий статус Всеукраїнського з'їзду Рад у системі центральних органів влади республіки підтверджувався й наділенням його правом обирати Всеукраїнський ЦВК і обов'язком останнього бути підзвітним Всеукраїнському з'їзду Рад. Як бачимо, Конституція УСРР 1919 р. торкалася сутнісних питань Всеукраїнського з'їзду Рад і ВУЦВК. Президія ВУЦВК поки що залишалася за межами конституційного поля регулювання. Але незабаром ця прогалина була заповнена. Так, за свідченням Б. М. Бабія, IV Всеукраїнський з'їзд Рад, який відбувся у травні 1920 р., «ухвалив постанову з питань радянського будівництва, в якій, зокрема, містилися положення про функції Президії ВУЦВК, її права і обов'язки та місце в системі найвищих органів державної влади УСРР» [2, с. 380].

Наступним нормативним актом, який стосувався деяких принципових моментів організації та діяльності найвищих органів влади УСРР, була постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад (25 лютого – 3 березня 1921 р.) «Про радянське будівництво». Перш за все слід звернути увагу на те, що в цьому нормативному акті чітко визначалося право найвищих органів влади республіки здійснювати ними законодавчу функцію. У цьому документі зазначалося: «ніякі органи, крім Всеукраїнського з'їзду Рад і УкрЦВК, його Президії і Раднаркому, не мають права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення» [3, с. 91]. Постанова містила розділ I «Про Всеукраїнський Виконавчий Комітет», в якому акцентувалась увага на принципових моментах статусу і діяльності ВУЦВК. Так, у ст. 1 зверталась увага на необхідності обов'язкового розгляду на засіданнях ВУЦВК усіх декретів, які стосувалися встановлення загальних засад політичного і економічного життя в країні, а також декретів, які вносили суттєві зміни в існуючу практику державних органів. Постанова вимагала посилення контролю ВУЦВК за роботою центральних відомств і місцевих Рад. Для цього ВУЦВК приписувалося регулярно ставити на обговорення сесій ВУЦВК звіти народних комісарів та звіти окремих губвиконкомів. А в період між Всеукраїнськими з'їздами Рад треба було проводити обстеження усіх народних комісаріатів УСРР. Згідно зі ст. 5 постанови, склад ВУЦВК збільшувався до 150 членів. Тим самим до роботи у найвищому органі влади республіки залучалась значна кількість делегатів Всеукраїнського

з'їзду Рад – обранців місцевих Рад. І працювати вони могли досить активно, оскільки чергові сесії ВУЦВК мали скликатися не рідше одного разу на два місяці, про що йшлося у ст. 6 постанови «Про радянське будівництво».

Зазначена постанова містила розділ II «Про Президію Всеукраїнського Виконавчого Комітету». У ньому містилися статті 7–9, в яких визначалися питання, що вирішувалися Президією ВУЦВК. Так, Президії ВУЦВК надавалося право «скасовувати постанови Раднаркому і видавати у порядку управління необхідні постанови від імені ВУЦВК з обов'язковим наданням доповідей про свою роботу на чергову сесію ВУЦВК». Стаття 8 постанови відносила до відання Президії ВУЦВК розв'язання питань і конфліктів, які стосувалися взаємовідносин між наркоматами, главками і центрами, з одного боку, і місцевими виконкомами – з другого. І, нарешті, ст. 9 постанови відносила до компетенції Президії ВУЦВК питання адміністративно-територіального поділу УСРР. Постанова покладала на Президію дуже відповідальний обов'язок, пов'язаний із ретельною підготовкою Всеукраїнського з'їзду Рад і сесій ВУЦВК. При цьому Президії ВУЦВК належало усі необхідні для них матеріали публікувати за місяць до з'їзду і за два тижні до сесії. Зазначене сприяло забезпеченню умов для ефективної роботи вищих органів влади УСРР і гласності їх діяльності. Статті постанови «Про радянське будівництво», які регламентували окремі питання організації та діяльності вищих органів влади УСРР, за своїм змістом були нормами конституційними і тим самим доповню-

вали Конституцію УСРР 1919 р. у частині, що стосувалася Всеукраїнського з'їзду Рад, Всеукраїнського ЦВК.

Наприкінці 1922 р. у Москві відбувся I з'їзд Рад СРСР, на якому було прийнято рішення про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік. До складу СРСР увійшла і Українська СРР. У 1924 р. була прийнята Конституція СРСР. У ній містилися норми, які стосувалися вищих органів влади союзних республік, а тим самим і УСРР. Так, у ст. 64 союзної Конституції встановлювалось: «64. В межах території кожної союзної республіки верховним органом влади останньої є з'їзд Рад республіки, а у проміжках між з'їздами – її центральний виконавчий комітет» [4, с. 53]. У статті 66 Конституції зазначалося, що центральні виконавчі комітети союзних республік обирають зі свого середовища президії, які «в період між сесіями центральних виконавчих комітетів є вищими органами влади» [4, с. 63]. Союзна Конституція наділяла Центральний виконавчий комітет союзної республіки правом утворювати свій виконавчий орган – Раду Народних Комісарів (ст. 67), а також здійснювати амністію, помилування та реабілітацію у відношенні громадян, засуджених судовими і адміністративними органами союзної республіки (ст. 69). Що ж стосується взаємовідносин між верховними органами влади союзних республік і верховними органами влади СРСР, то вони встановлювалися Конституцією СРСР (ст. 65). Як бачимо, Конституція СРСР 1924 р. визначила систему центральних органів влади союзних республік і деякі питання їх повноважень.

Утворення Союзу РСР і прийняття союзної Конституції вимагали внесення відповідних змін до Конституції УСРР 1919 р. Це здійснив у травні 1925 р. IX Всеукраїнський з'їзд Рад, прийнявши постанову «Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки». Тепер ст. 7 Конституції було викладено в такій редакції: «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 обирає Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» [1, с. 82]. Конституція містила низку статей, які стосувалися Всеукраїнського з'їзду Рад. Так, до виключного відання Всеукраїнського з'їзду Рад Конституція відносила: затвердження, зміну та доповнення Конституції УСРР і Конституції АМСРР, затвердження та зміну кордонів УСРР у порядку, встановленому відповідними нормами Конституції СРСР, розв'язання питань про вихід УСРР із Союзу РСР, обрання членів Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, обрання представників УСРР до Ради Національностей ЦВК СРСР. Конституція в новій редакції також визначала спільну компетенцію Всеукраїнського з'їзду Рад і ВУЦВК. Про це зазначалося у ст. 11 Конституції, яка мала такий зміст: «11. 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. До відання ВУЦВК належить, зокрема: затвердження бюджету УСРР, видання законів, обрання та відклик Голови Ради народних комісарів, його заступників і народних комісарів і утворення Ради народних комісарів УСРР» [1, с. 83]. Вирішувала Конституція УСРР у редакції 1925 р. питання взаємовідносин між Всеукраїнським з'їздом Рад і ВУЦВК. Так, у ст. 12 Конституції зазначалося, що «ВУЦВК є відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, який його обирає в кількості членів і кандидатів до них, встановленій з'їздом на реченець до наступного з'їзду» [1, с. 84]. У той же час до відання ВУЦВК Конституція відносила встановлення порядку обрання делегатів на Всеукраїнський з'їзд Рад, а також скликання надзвичайного Всеукраїнського з'їзду Рад. Чергові ж Всеукраїнські з'їзди Рад, згідно зі ст. 10 Конституції, скликалися ВУЦВК один раз на рік. Слід зазначити, що Конституція УСРР у новій редакції визначала Раднарком УСРР органом, який був відповідальним перед Всеукраїнським ЦВК, яким він формувався, і перед Всеукраїнським з'їздом Рад. Конституція УСРР у редакції 1925 р. містила ще деякі норми, що стосувались окремих питань центральних органів влади УСРР. Так, у ст. 9 Конституції містилося принципове положення про те, що в межах компетенції УСРР «жодні органи влади, крім Всеукраїнського з'їзду Рад, Цен-

трального Виконавчого Комітету, його Президії і Раднаркому, не мають права видавати законодавчі акти, декрети й інші постанови загальнодержавного значення на території УСРР» [1, с. 83]. А стаття 15 Конституції відносила до відання ВУЦВК затвердження спеціальних положень, в яких визначалися «обсяг компетенції й організація народних комісаріатів і центральних установ УСРР».

Не залишила без уваги центральні органи влади УСРР і Конституція УСРР 1929 р., прийнята XI Всеукраїнським з'їздом Рад. Конституція містила розділ II «Організація радянської влади. Органи центральної влади». Тепер Конституція присвячувала кожному з центральних органів влади окремий підрозділ, а саме: «А. Про Всеукраїнський з'їзд Рад; Б. Про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет; В. Про Президію Всеукраїнського центрального виконавчого комітету» [5]. У нормах зазначених підрозділів знайшов відображення більш ніж десятилітній досвід діяльності центральних органів державної влади УСРР.

У підрозділі А «Про Всеукраїнський з'їзд Рад» містилося всього три статті. У статті 22 Конституції наводилося визначення місця Всеукраїнського з'їзду Рад у системі центральних органів влади республіки. З'їзд був названий «верховним органом влади Української соціалістичної радянської республіки». У 1920-ті роки склалася продуктивна практика заслуховування на Всеукраїнських з'їздах Рад звітів Уряду УСРР про його діяльність у міжз'їздовський період. Ця корисна практика знайшла своє відображення у ч. 2 ст. 22. У ній, зокре-

ма, зазначалося таке: «Всеукраїнський з'їзд Рад заслуховує і затверджує звіти про діяльність робітничо-селянського уряду і дає загальний напрямок роботі Уряду Української соціалістичної радянської республіки в царині політики й народного господарства». Як і належить Конституції, в ній визначалися виключні повноваження Всеукраїнського з'їзду Рад (ч. 3 ст. 22). У наступній статті Конституції визначалася періодичність скликання Всеукраїнських з'їздів Рад, а саме: один раз на два роки. І, нарешті, у ст. 24 Конституції визначався порядок формування Всеукраїнських з'їздів Рад і норми представництва від робітників і селян. Ось текст цієї статті: «24. Всеукраїнський з'їзд Рад складається з делегатів, обраних Всеукраїнським з'їздом Рад і окружними з'їздами Рад, з розрахунку від міських і селищних рад – один делегат на кожні 10 000 виборців, а від сільських – один делегат на кожні 50 000 людності».

Підрозділ Б «Про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет» містив норми, що визначали загальні засади побудови Всеукраїнського ЦВК. Так, ст. 25 містила визначення ВУЦВК. У ній наголошувалось таке: «25. Всеукраїнський центральний виконавчий комітет у період поміж Всеукраїнськими з'їздами Рад є верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом Української соціалістичної радянської республіки». Конституція проголошувала ВУЦВК відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом Рад (ст. 26). Стаття 27 Конституції містила важливе правило про форму функціонування ВУЦВК. У ній встановлювалось, що робота ВУЦВК «відбувається сесіями чергови-

ми та надзвичайними». У статті 28 встановлювалось, що чергові сесії відбувалися не менше ніж три рази на рік. У статті 29 Конституції конкретизувалася розпорядча функція ВУЦВК. У ній говорилося, що ВУЦВК «обирає голову, секретаря й членів Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, а також утворює Раду народних комісарів у складі голови, заступників голови, народних комісарів і інших членів Ради народних комісарів». Конституція також наводила перелік питань, які належали до відання ВУЦВК (ст. 30) та стосувалися важливих проблем державного, господарського та соціально-культурного будівництва в республіці. ВУЦВК також наділявся правом призупиняти, скасовувати та змінювати постанови як центральних, так і місцевих органів влади і управління (ст. 30).

Підрозділ В «Про Президію Всеукраїнського центрального виконавчого комітету» містив норми, які стосувалися загальних засад побудови Президії ВУЦВК. На початку підрозділу, у ст. 32, визначався правовий статус Президії ВУЦВК: «32. Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету є в період поміж сесіями Всеукраїнського центрального виконавчого комітету вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган влади Української соціалістичної радянської республіки». На відміну від Всеукраїнського з'їзду Рад та ВУЦВК Президія Всеукраїнського ЦВК працювала постійно і результатом її діяльності були правові акти. Тому цьому питанню Конституція приділила особливу увагу. Так, у ст. 34 Конституції визначалося, що Президія ВУЦВК «видає декрети, постанови

й розпорядження, розглядає й затверджує проекти декретів і постанов, що їх вносить Рада народних комісарів Української соціалістичної радянської республіки». Водночас Конституція поділяла прийняті Президією ВУЦВК правові акти на дві групи. Одні акти набирали чинності після прийняття їх Президією ВУЦВК безпосередньо. Іншу групу актів становили ті, що потребували затвердження сесією ВУЦВК. Про такі акти йшлося у ст. 35 Конституції: «35. Всі законодавчі акти та постанови, що в них визначаються загальні норми політичного, економічного та культурного життя Української соціалістичної радянської республіки, а також, що вносять корінні зміни в сучасну практику державних органів Республіки, а рівно проекти кодексів законів, обов'язково належить подавати на розгляд та затвердження сесії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету». Зі змісту процитованої статті випливає висновок, що Президія ВУЦВК мала право розглядати широке коло питань загальнодержавного значення. Крім того, у ст. 37 Конституції наголошувалося, що Президія ВУЦВК «розв'язує всі інші питання в порядку верховного управління». Контрольна функція Президії ВУЦВК виявлялась в її праві припиняти і скасовувати постанови РНК УСРР, а також Всеукраїнського ЦВК й окружних виконавчих комітетів (ст. 33).

Таким чином, за часів нової економічної політики конституційні засади організації центральних органів державної влади УСРР були виписані досить ретельно. Однак у Конституції неможливо було визначити усі без винятку складові організації та діяльності

досліджуваних центральних органів влади України в період непу. За межами Конституції залишалося багато питань, так би мовити, регламентного характеру. Тому ці питання розв'язувалися в інших нормативних актах.

Одним із перших нормативних актів, покликаних врегулювати окремі питання організації роботи ВУЦВК, була постанова Всеукраїнського ЦВК від 26 травня 1920 р. «Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет». У цьому нормативному акті визначалася періодичність скликання чергових і надзвичайних сесій ВУЦВК. Встановлювалось, що чергові сесії ВУЦВК скликалися Президією ВУЦВК кожні два місяці, а надзвичайні сесії скликалися за ініціативою Президії ВУЦВК, за пропозицією РНК УСРР, або на вимогу однієї третини членів ВУЦВК [6]. 26 травня 1920 р. була також прийнята постанова ВУЦВК «Про Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету». Цією постановою на Президію ВУЦВК покладалася обов'язок керувати сесіями ВУЦВК, готувати матеріали до сесій, подавати на їх засідання проекти декретів, наглядати за виконанням постанов сесій ВУЦВК, вести зносини від імені ВУЦВК [7]. Постанова також визначала й окремі предмети відання Президії ВУЦВК. Так, згідно зі ст. 7 постанови, Президія ВУЦВК була уповноважена розглядати прохання про помилування і вирішувати інші питання в порядку управління. А відповідно до ст. 8 тієї ж постанови у період між засіданнями ВУЦВК Президія наділялася правом затверджувати постанови РНК УСРР, призупиняти її постанови, передавати їх на розгляд найближчої сесії

ВУЦВК, а також за поданням Раднаркому УСРР призначати окремих народних комісарів. Як бачимо, вже у 1920 р. на законодавчому рівні була запроваджена сесійна форма функціонування ВУЦВК, підготовка роботи якої покладалася на Президію ВУЦВК як постійно діючого центрального органу влади УСРР. У постанові від 26 травня 1920 р. знайшла своє відображення тенденція визначити у нормативному порядку окремі предмети відання Президії ВУЦВК.

Перехід до нової економічної політики вимагав здійснення значної і різнопланової нормотворчої роботи державних органів республіки, у тому числі і ВУЦВК. При цьому треба було ретельно регламентувати діяльність членів ВУЦВК і проведення сесій ВУЦВК. З цією метою друга сесія ВУЦВК п'ятого скликання прийняла 8 травня 1921 р. «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» [8, с. 78–79]. Ця постанова мала такі частини: 1) Права і обов'язки членів ВУЦВК; 2) Сесії пленуму ВУЦВК; 3) Регламент засідань пленуму ВУЦВК. Постанова містила багато новацій, які забезпечували плідну роботу сесій ВУЦВК в цілому та членів ВУЦВК у томі числі.

Великий обсяг законодавчої роботи, пов'язаний із розгортанням нової економічної політики, вимагав певної структуризації ВУЦВК та його Президії. З цією метою 6 грудня 1922 р. було прийнято «Положення про Управління справами ВУЦВК». У статті 1 документа визначалось призначення цієї інституції. Зазначалося, що Управління справами було технічним апаратом з підготовки, розробки та виконання справ, які

розглядалися в Президії ВУЦВК, на сесіях ВУЦВК та на Всеукраїнських з'їздах Рад. Крім того, Управління справами завідувало адміністративною і господарською частинами ВУЦВК, слідкувало за своєчасним виконанням постанов Президії ВУЦВК та розпоряджень Голови і Секретаря ВУЦВК [9]. 27 січня 1923 р. було прийнято «Положення про Організаційний відділ Президії ВУЦВК». Згідно з цим нормативним актом, Оргвідділ запроваджувався при Президії ВУЦВК з метою забезпечення Президії ВУЦВК «повнішого догляду за діяльністю центральних і місцевих органів влади» [10]. Оргвідділ Президії ВУЦВК підпорядковувався Секретареві ВУЦВК. 9 липня 1924 р. замість Положення про Оргвідділ Президії ВУЦВК від 27 січня 1923 р. біло прийнято «Тимчасове положення про Організаційний відділ при Президії ВУЦВК» [11]. Наведене свідчить, що нормативному забезпеченню належного функціонування Всеукраїнського ЦВК, Президії ВУЦВК уже в перші роки нової економічної політики приділялася значна увага.

Своєрідною кульмінацією у справі законодавчого регулювання діяльності Всеукраїнського ЦВК, його Президії стало прийняття третьою сесією ВУЦВК восьмого скликання 12 жовтня 1924 р. «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК)». Текст цього нормативного акта поділявся на такі складові частини: Розділ I. Засади. Розділ II. Про сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ III. Про

Президію Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ IV. Про Голову Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ V. Про Секретаря Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ VI. Про членів Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ VII. Про комісії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Положення мало 47 статей [12]. Цей нормативний акт містив низку положень, які, з одного боку, повторювали зміст статей республіканських конституцій, що діяли в період нової економічної політики, а з другого боку, стосувалися важливих складових організації ВУЦВК та Президії ВУЦВК. Так, якщо в конституціях йшлося про періодичність скликання сесій ВУЦВК, то у ст. 11 Положення наводився перелік питань, які розглядалися і вирішувалися виключно на сесіях ВУЦВК. Принципове питання для будь-якого колегіального органу – це порядок прийняття рішень. Цього питання торкалося і Положення про ВУЦВК. Так, згідно зі ст. 13, усі питання, що розглядалися на сесіях ВУЦВК, розв'язувались відкритим голосуванням та звичайною більшістю голосів. Для кворуму ж засідання сесії ВУЦВК потрібна була наявність не менше однієї третини членів ВУЦВК. Не менш важливу норму містила ст. 14 Положення про ВУЦВК. У ній зазначалося, що внутрішній порядок роботи сесії ВУЦВК «встановлюється в регламенті, виробленому Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та затвердженому сесією» [13]. У Центральному державному архіві вищих органів влади

України (ЦДАВО України) зберігається «Наказ про порядок роботи сесій Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», який налічує 78 статей, що найретельнішим чином регулювали усі без винятку питання функціонування сесій ВУЦВК [14]. Положення про ВУЦВК визначало коло тих державних органів, які мали право законодавчої ініціативи на сесіях ВУЦВК. У Положенні вперше ретельно визначався правовий статус Голови ВУЦВК і Секретаря ВУЦВК, від діяльності яких багато в чому залежало належне функціонування цього державного органу влади республіки.

У Положенні ретельно визначалися правовий статус Президії ВУЦВК, його кількісний склад, компетенція, порядок взаємовідносин з іншими центральними і місцевими органами державної влади і управління. Порядок функціонування Президії ВУЦВК визначався спочатку «Наказом про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», затвердженим постановою ВУЦВК від 30 липня 1925 р. [15]. 6 лютого 1929 р. постановою ВУЦВК був затверджений новий «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету». Зазначені «Накази», по суті були розгорнутими регламентами роботи Президії ВУЦВК. Так, наприклад, «Наказ» 1929 р. складався з 70 статей і включав такі розділи: Розділ I. Про склад Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ II. Про відомства, установи й осіб, що мають право подавати справи на розгляд Президії Всеукраїн-

ського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ III. Порядок подання справ до Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і складання порядку денного засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ IV. Порядок скликання і ведення засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ V. Про протоколи засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ VI. Порядок виконання постанов Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Розділ VII. Порядок розгляду Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету протестів та скарг, що надійшли до неї [16].

Один із розділів Положення про ВУЦВК був присвячений організації та діяльності комісій ВУЦВК (як тимчасових, так і постійних). Функціонування таких комісій забезпечувало належну підготовку питань, що розглядалися і вирішувалися Всеукраїнським ЦВК.

ВУЦВК обирався на Всеукраїнських з'їздах Рад і мав досить значний кількісний склад. Так, на V Всеукраїнському з'їзді Рад (1921 р.) ВУЦВК було обрано у складі 155 членів і 55 кандидатів у члени ВУЦВК. Наступними роками кількісний склад ВУЦВК поступово збільшувався. Так, VI Всеукраїнський з'їзд Рад (1921 р.) обрав новий склад ВУЦВК у кількості 198 членів і 62 кандидатів у члени ВУЦВК. ВУЦВК VII скликання був обраний у складі 200 членів і 50 кандидатів у члени ВУЦВК. VIII Всеукраїнський з'їзд Рад (1924 р.) обрав ВУЦВК у складі 251 члена

ВУЦВК і 83 кандидатів у члени ВУЦВК. Таким чином, у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад державницькими повноваженнями була наділена досить значна кількість людей. Тому існувала нагальна потреба визначитися зі статусом членів і кандидатів у члени ВУЦВК. Це було зроблено у Положенні про ВУЦВК 1924 р. [17].

Таким чином, Положення про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. за своїм змістом було документом, що забезпечував повноцінні умови для успішної роботи Всеукраїнського ЦВК, Президії ВУЦВК, а також членів цих авторитетних і повноважних центральних органів державної влади УСРР у розглядуваний період. Слушним є висновок В. О. Рум'янцева про те, що Положення про ВУЦВК «стало першим регламентом цього найвищого органу влади УСРР» [18, с. 18].

Що ж стосується Всеукраїнського з'їзду Рад, то слід зазначити, що стосов-

но цього верховного органу влади декретального регламенту роботи так і не було прийнято. Але під час відкриття Всеукраїнських з'їздів Рад приймалися відповідні регламенти, якими і керувалися в процесі проведення з'їздів. Відсутність постійного регламенту республіканського з'їзду Рад можна пояснити непостійним характером його функціонування, а також досить простою внутрішньою структурою цієї державної інституції.

Підбиваючи підсумки аналізу нормативної бази, що регулювала організацію та діяльність центральних органів влади УСРР, можна констатувати, що за часів нової економічної політики на законодавчому рівні були створені належні умови для ефективної діяльності Всеукраїнських з'їздів Рад, Всеукраїнського ЦВК, його Президії в галузі державного, господарського та соціально-культурного будівництва.

Список використаних джерел

1. Історія конституційного законодавства України : зб. док. / упоряд. В. Д. Гончаренко. – Х. : Право, 2007. – 256 с.
2. Історія держави і права Української РСР : у 2 т. 1917–1967 рр. – Т. 1. – К. : Наук. думка, 1967. – 673 с.
3. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. : в 3 т. Т. 2. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 615 с.
4. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. : в 3 т. Т. 3. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1960. – 399 с.
5. ЗУ УСРР. – 1929. – № 14. – Ст. 100.
6. СУ УССР. – 1920. – № 11. – Ст. 210.
7. СУ УССР. – 1920. – № 11. – Ст. 211.
8. Отчет Второй сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5-го созыва (5–8 мая 1921 г.). – Харьков : ВУЦИК, 1921. – 79 с.
9. СУ УССР. – 1922. – № 53. – Ст. 760.
10. ЗУ УСРР. – 1923. – № 3. – Ст. 65.
11. ЗУ УСРР. – 1924. – № 14. – Ст. 146.
12. ЗУ УСРР. – 1924. – № 45. – Ст. 276.
13. ЗУ УСРР. – 1924. – № 45. – С. 833.
14. ЦДАВО України. – ф. 1. – оп. 3. – спр. 56. – арк. 57–65.
15. ЗУ УСРР. – 1925. – № 60–61. – Ст. 349.
16. ЗУ УСРР. – 1929. – № 8. – С. 347–364.

17. Румянцев В. А. Правовой статус членов Всеукраинского ЦИК / В. А. Румянцев // Пробл. соц. законности. – 1987. – Вып. 17. – С. 27–30.
18. Рум'янцев В. Перший регламент Всеукраїнського ЦВК / В. Рум'янцев // Рад. право. – 1985. – №3. – С. 18–21.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2014.

Гончаренко В. Нормативные акты, регулировавшие деятельность высших органов власти Украины в период новой экономической политики (1921–1929)

В статье анализируются нормы Конституций УССР 1919 и 1929 гг., ряда других нормативных актов, которые регулировали организацию и деятельность Всеукраинского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета (ВУЦИК), Президиума ВУЦИК, которые в период новой экономической политики являлись высшими органами государственной власти и внесли весомый вклад в государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство в республике.

Ключевые слова: Всеукраинский съезд Советов, ВУЦИК, Президиум ВУЦИК, нормативные акты, новая экономическая политика (1921–1929 гг.).

Goncharenko V. Legal Acts which Regulated Activity of the Higher Authorities of Ukraine during the Period of the New Economic Policy (1921–1929)

The New Economic Policy (NEP), which replaced the «war communism», has had a significant impact on the state apparatus of Ukraine in the 1920s, including the organization and activities of the central authorities of the republic. At that time they were the All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers, Peasants and Soldiers' Deputies, the All-Ukrainian Central Executive Committee (VUTsIK) and the Presidium of VUTsIK.

The main piece of legislation, which set the framework of the organization and activities of these government bodies of the USSR at the beginning of the new economic policy was the Constitution of the USSR 1919.

Thus, the Constitution acknowledged All-Ukrainian Congress of Soviets and VUTsIK as central authorities. Thus it separated them from the local authorities. Furthermore, the Constitution clearly defined the legal status of the All-Ukrainian Congress of Soviets and VUTsIK. Congress was named as supreme power in the UkrSSR. Between the All-Ukrainian Congress of Soviets of such power was the All-Ukrainian Central Executive Committee. The Constitution also listed the issues that were competent to address and resolve these authorities. In this case, approval issues, changes and additions of the Constitution of the UkrSSR, as well as a declaration of war and making peace constitution referred to the exclusive jurisdiction of the All-Ukrainian Congress of Soviets. The next piece of legislation that dealt with some of the fundamental issues of organization and activities of the All-Ukrainian Congress of Soviets, VUTsIK, the Presidium of VUTsIK was a resolution of the V All-Ukrainian Congress of Soviets (February 25 – March 3, 1921) «About the Soviet construction». The resolution, in particular, pointed out that no other organ than the All-Ukrainian Congress of Soviets and the All-Ukrainian Central Executive Committee and the Presidium of VUTsIK, had no right to pass acts of national importance, therefore, a higher level of legislative activity was attributed to the exclusive competence of these central authorities of Ukraine. Articles of the resolution «About the Soviet construction» that regulated the most important issues of organization and activity of All-Ukrainian Congress of Soviets, VUTsIK, the Presidium of VUTsIK were constitutional in nature and thus complement the Constitution of the UkrSSR 1919 in respect of the above mentioned bodies of Ukraine.

In late 1922 took place in Moscow the I All-Union Congress of Soviets, during which decision was made to create the Union of Soviet Socialist Republics – the union state. Ukrainian SSR on the rights of the union republic joined the USSR. The first Constitution of the USSR was adopted in 1924. It contained articles defining the system of the central authorities of the Union republics, and thus the USSR. These were the Republican Congress of Soviets, Central Executive Committee and Central Executive Committee of the Union republics. The formation of the USSR and the adoption of the Constitution of the USSR demanded amendments to the Constitution of the UkrSSR 1919. This was carried out in May 1925, when the IX All-Ukrainian Congress of Soviets adopted a resolution «On amending the Constitution Ukrainian Soviet Socialist Republic». In 1929, the XI All-Ukrainian Congress of Soviets adopted a new Constitution of Ukraine. Now each of the central authorities of the republic devoted a separate section of the Constitution.

Thus, during the New Economic Policy constitutional bases for the construction of the central bodies of state power of the UkrSSR were written clearly enough. However, the Constitution could not be determined without exception parameters organization of the higher authorities of the republic, therefore a number of issues, primarily institutional, regulated by other regulations.

A kind of culmination in the legislative regulation of VUTsIK and its Presidium was Regulations on the All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets of Workers, Peasants' and Soldiers' Deputies on October 12, 1924. In the historical and legal literature it is rightly called the first VUTsIK regulations.

Analysis of the regulatory framework, which regulated the organization and activities of the supreme authorities of the UkrSSR in the period of the New Economic Policy, suggests that at the legislative level were created the right conditions for the efficient work-Ukrainian Congress of Soviets, VUTsIK, its Presidium in the field of state, economic, social and cultural development in Ukraine.

Keywords: All-Ukrainian Congress of Soviets, VUTsIK, the Presidium of VUTsIK, regulations, the New Economic Policy (1921–1929).