

МВС України
Львівський державний університет
внутрішніх справ

Іван Терлюк

«Комуністична революція згори»
в Україні:
з історії становлення та закріплення в Україні
радянської державності і права
(1917-1920-ті рр.)

Львів
Каменяр
2010

Схвалено Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ (*Протокол № 6 від 31 січня 2008 р.*)

Рецензенти:

Поліковський М.Ф. кандидат юридичних наук, доцент (Львівський державний університет внутрішніх справ).

Вдовичин І.Я., кандидат політичних наук, доцент (Львівська Комерційна академія).

Терлюк І.Я.

«Комуністична революція згори» в Україні: з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності і права (1917-1920-ті рр.) [Текст]. – Львів: Камінь, 2010. – 150с.

Висвітлено найбільш показові аспекти з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності та права від часу проголошення в республіці радянської влади і до кінця 1920-х рр. Радянська держава в Україні розглядається як «немісцева» етнокультурна, а як привнесена ззовні, урізана автономна державність, що розвивалася в рамках «іншої» радянської російської тоталітарної державності та системи права.

Для студентів юридичних спеціальностей, викладачів, учнів та всіх, хто цікавиться питаннями історії держави та права України та української історії загалом.

© Терлюк І.Я., 2010 р.

*Найбільш жорстока тиранія – та, котра виступає під
тінию законності та під прапорами справедливості.*

Шарль-Луї Монтеск'є

На московському кумачі України самостійної не вишити.

Микола Куліш

Вочевидь, радянська держава в Україні була не питома українською національною, не «місцевою» етнокультурною, а силоміць привнесеною ззовні, урізаною автономною державністю в рамках «іншої» тоталітарної державності та системи права. В Україну радянська (більшовицька) державність активно експортувалася з ініціативи більшовицької партії сусідньої Росії. У період національно-демократичної революції основним засобом її поширення на українську територію стали українсько-більшовицькі війни. У 1920-х рр. більшовицький режим в Україні закріпився, застосовуючи тактику *репресій*: було винищено повстанський рух, ліквідовано національну комуністичну партію та згодом різні ухили, як наприклад, «шумськізм» — і *концесій*: українізація, нец, початкове толерування УАПС, «Комуністична революція згорів» (С.Кульчицький) закінчилася лише в 1930-х рр., коли державна організація набула свого абсолюту, і встановила тотальний контроль над усіма сферами суспільного життя. Саме тому роки сталінщини (1930—початок 1950-х рр.) вважаються апогеєм розвитку радянської держави. Після сталінського відвертого тоталітарно-репресивного режиму реакційно-поліцейські режими М.Хрущова та Л.Брежнєва здавалися навіть ліберальними. Можливо саме тому 1950-1980-ті рр. (час їх перебування при владі) стали періодом, коли процеси кризи радянської держави набувають ознак загального і незворотного характеру.

Становлення в Україні радянської державності і права (1917-1922 рр.)

Виникнення радянської форми державності

Отже, радянська форма державності - не була українським політичним і правовим надбанням. Вона виникла внаслідок реалізації політичної і правової думки і практики наших північних сусідів. Як відомо, Російська революція у лютому 1917 р. призвела до падіння монархії і фактичного запровадження демократичного устрою. Однак російська революція мала в собі не тільки демократичне антимонархістське начало, але й т.зв. *радянське*.

У Росії ради як класове представництво робітництва уперше були створені під час революції 1905 р., і мали функції комітетів з керівництва страйками. Відтак революція 1917 р., зумовлена винятковою гостротою соціальних суперечностей в самодержавній Росії, також спричинила спонтанне виникнення рад. Під час страйків, що охоплювали десятки підприємств, ради ставали фактично органами влади у містах. Проте окрім робітничого представництва у радах зразка 1917 р. додалося ще й представництво солдат.

Ради робітничих і солдатських депутатів без будь-якої допомоги з боку політичних партій знищили самодержавну владу царів. Саме завдяки радам партії соціал-демократів (меншовиків) і есерів стали провідними силами в революції. Подібно українським партіям, які утворили Центральну Раду, вони намагалися спрямувати хід подій в бік створення парламентської політичної системи західноєвропейського зразка. Інша, на той час не чисельна, однак добре організована крайня ліва російська політична сила, партія «нового типу» – РСДРП (б) - навпаки, була націлена на здобуття влади не парламентським, а насильницьким шляхом. Вона висунула гасло: «*Вся влада радам*», і стала використовувати їх для своїх політичних цілей як інструмент боротьби проти легітимного Тимчасового уряду Росії з метою захоплення політичної влади. Отже, через ради і за їх спиною більшовицька партія прагнула встановити свою необмежену диктатуру.

Проте I-й Всеросійський з'їзд Рад у липні **1917** р. вирішив підтримати Тимчасовий уряд. Після цього більшовицька партія оголосила ради єдиними органами державної влади і зосередила зусилля на оволодінні ними зсередини: повела агітацію за більшовизацію рад і підготовку до збройного повстання проти Тимчасового уряду. У багатьох місцевостях виникало тоді фактичне двовладдя: органів Тимчасового уряду і місцевих рад.

Здійснений більшовиками переворот формально було санкціоновано зібраним у жовтні **1917** р. в Петрограді II-м Всеросійським з'їздом Рад, який номінально перебрав владу у свої руки, обравши як постійно діючий найвищий орган – Центральний Виконавчий комітет (ЦВК) і «Тимчасовий робітничо-селянський уряд», згодом – «Раду Народних Комісарів». З того часу, основною формою організації державної влади в Росії стали ради робітничих, солдатських (згодом, червоноармійських) і селянських депутатів. Ці універсальні державні органи, відкинувши ідею поділу влад, вирішували питання політичного, правового, господарського і суспільного життя радянської держави.

Схвалена ЦВК і Центральним Комітетом (ЦК) більшовицької партії «Декларація прав трудящого і експлуатованого народу» (**16 січня 1918**р.) проголосила Росію республікою Рад. Однак Установчі збори, обрані ще за виборчим законом Тимчасового уряду на підставі загальних, рівних, прямих і безпосередніх виборів при таємному голосуванні, які під тиском політичних обставин Рад-



нарком змушений був скликати **18** січня, відхилили «Декларацію...» і проголосили Російську Федеративну Демократичну республіку. Проте фактично у цей же день вони були розігнані більшовиками. Цей насильницький акт радянський

уряд оформив декретом наступного дня, а «Декларацію...» затвердив опанований більшовиками III-й Всеросійський з'їзд Рад наприкінці січня 1918 року. Невдовзі на V-му з'їзді Рад (липень 1918 р.) було ухвалено Конституцію (Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки – РРФСР), яка юридично оформила режим «диктатури пролетаріату», і стала політичним виразом безроздільно панівної з того часу в громадсько-політичному житті радянської держави марксистсько-ленінської концепції.

З історії вчень про державу і право відомо, що її суть зводиться до того, що будь-яка держава є продуктом поділу суспільства на ворожі, антагоністичні класи – клас експлуататорів і клас експлуатованих. Державна організація служить засобом панування експлуататорів над експлуатованими. Революція пролетаріату й запровадження соціалістичного (згодом, комуністичного) суспільного ладу мали призвести до скасування класового поділу і «відмирання» держави. Для здійснення цього В.Ленін вважав за потрібне на «перехідний до комунізму період» утворити державу, що базувалася б на «диктатурі пролетаріату»* для «придушення опору колишніх експлуататорських класів». Оскільки більшовики ототожнювали диктатуру пролетаріату з диктатурою власної партії (С.Кульчицький), то й всю вертикаль у підконтрольній їм державі почали вибудовувати, виходячи з принципу «демократичного централізму», що був покладений в основу організаційної будови партії «нового типу». Це означало, що усі владні структури радянської держави створювалися за принципом абсолютного підпорядкування нижчих ланок вищим з метою забезпечення цілковитого контролю державної партії над усіма сферами життєдіяльності суспільства. У підсумку, саме завдяки цьому історична практика радянської держави,

* В. Ленін, даючи визначення диктатури, лише конкретизував Марксову ідею диктатури пролетаріату, підкресливши при цьому, що диктатура «означає не що інше, як нічим не обмежену, ніякими законами, ніякими абсолютно правилами не зв'язану владу, що безпосередньо на насильство спирається» - (Див.: Ленін В.І. До історії питання про диктатуру (Замітка) // Повне зібр. творів. – Т.41. – К.: Політвидав України, 1974. – С.364).

як відомо, усупереч теорії «відмирання» призвела до небувало в історії людства зростання ролі державної організації, яка по-суті поглинула усе суспільне життя, незважаючи на формальне знищення ворожих експлуаторських класів.

Проголошення в Україні радянської влади

Головним полігоном у відпрацюванні більшовицької національної політики для російських більшовиків стала Україна. З проголошенням більшовиками Росії республікою Рад, очолюваний В.Леніним Раднарком (уряд) спочатку визнавав за українським народом право на відокремлення і утворення самостійної держави. Цей принцип проголошувався «*Декларацією прав народів Росії*». Однак невдовзі більшовики вже припускали можливість утворення не суверенної держави в Україні, а лише «крайової» влади рад. На думку ЦК РСДРП(б), «*найвищі інтереси революції*», що полягали у створенні «*соціалістичного союзу трудящих*» двох країн, вимагали боротьби з контрреволюцією. Національний рух оголошувався контрреволюційним і, відповідно, головний репрезентант його в Україні – Центральна Рада, - також перетворювалася на контрреволюційну. Рада Народних Комісарів розпочала з нею запеклу боротьбу, що точилася під гаслом встановлення диктатури пролетаріату у формі радянської влади. Лише ця влада, на думку В.Леніна, могла забезпечити перехід до соціалізму будь-якого з народів Росії, в т.ч. українського. З метою реалізації цього гасла більшовики розгорнули в Україні широкомасштабну боротьбу за створення Рад і контроль над ними. За підрахунками істориків (В.Дорошкевич) на грудень 1917 р. під впливом більшовиків було організовано близько 300 рад. Частина з них, як, наприклад, у Донецько-Криворізькому басейні (там функціонувало 140 рад) виступили як органи диктатури пролетаріату.

Авторитетні дослідники (Я.Дашкевич та ін.) на основі глибокого аналізу перебігу історичних процесів останніх місяців 1917 р. доходять висновку, що новостворена червона Росія намагалася дискредитувати Центральну Раду як орган державно-політичної репрезентації й захисту інтересів усього багатонаціонального населення України, і з цією метою вдалася до кількох кроків.

По-перше. Пропагується ідея скликання Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів. Розрахунок полягав у тому, що на з'їзді буде обрано Центральний виконавчий комітет рад України, який замінить Центральну Раду, тобто відбудеться зміна влади мирним шляхом. Така реорганізація давала змогу розчинити Центральну Раду в лавах робітничих, селянських і солдатських депутатів і створити на їх основі український радянський уряд, вже з його допомогою підірвати владу УНР зсередини, замінивши її радянською владою. Проте, коли **4-5(17-18)** грудня **1917** р. у Києві зібрався з'їзд, то із **1300** делегатів більшовиків виявилось лише **124** (за іншими даними – **127**) осіб. (Це певною мірою відображало справжній вплив в Україні російських більшовиків. Зрештою, про незначний вплив партії більшовиків серед українського населення свідчить і те, що на виборах до Всеросійських Установчих зборів за кандидатів РСДРП(б) проголосувало **10%** українських виборців). В результаті, замість обрання нової Центральної Ради, підконтрольної РСДРП(б), з'їзд висловив діючій Центральній Раді повну довіру та підтримку її курсу на незалежність.

По-друге. З метою дестабілізації становища і спонукання Центральної Ради на поступки Раднарком ще **3** грудня **1917** р. прийняв і в день відкриття Всеукраїнського з'їзду рад у Києві надіслав телеграмою документ за підписом В.Леніна і А.Троцького, який увійшов в історію під назвою «*Маніфест до українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради*».

У першій його частині Раднарком Росії підтверджував «право на самовизначення», визнавав «народну Українську республіку, її право зовсім відокремитись від Росії, або вступити в договір з Російською республікою, про федеративні і тому подібні взаємовідносини між ними». Дослідники (*М.Дорошко*) звертають увагу, що визнання Раднаркомом права українського народу на самовизначення аж до повного відокремлення не завадило йому вже тоді направити в Україну свої військові загони (перші ешелони під командуванням М.Ховрина і Р.Сіверса прибули до Харкова **9** грудня **1917** р.).

Друга частина документу побудована з позицій заперечення Раднаркомом Росії політики Центральної Ради. Зокрема, зазначалося, що вона веде «двозначну буржуазну політику», що виражалася в невизнанні *рад і радянської влади* в Україні, що вона «відмовилась скликати на вимогу Рад України крайовий з'їзд українських рад негайно», «дезорганізувала фронт» (відкликання українських частин, роззброєння «радянських військ, що перебувають на Україні», підтримка «кадетсько-калединської змови» шляхом пропуску «через свою територію війська до Каледіна». На основі цього був зроблений висновок про неможливість визнати Центральну Раду як «повноважного представника трудящих і експлуатованих мас Української Республіки». Наприкінці цього принизливого й провокаційного документа Раднарком в ультимативній формі ставив ряд вимог до Центральної Ради змінити свою політику щодо питань, викладених у «Маніфесті» і в разі неодоляння задовільної відповіді на означені вимоги протягом **48** годин Раднарком оголошував Центральну Раду «*в стані відкритої війни проти Радянської влади в Росії і на Україні*».

Звертаємо увагу, що посилання на ще не існуючу тоді в Україні радянську владу яскраво свідчило про те, в якому напрямі планувався подальший хід подій в Україні. Генеральний Секретаріат, як відомо, відкинув цей ультиматум, розцінивши його як втручання у внутрішні справи УНР. Натомість, делегати-більшовики та ліві російські соціалісти-революціонери, переконавшись у неможливості легітимним шляхом встановити радянську владу в Києві, однак намагаючись будь-що проголосити її в Україні, вдалися до **третього** кроку.

У ці дні у Харкові проходив Третій з'їзд Рад Донецько-Криворізького басейну. Керівництво Донецько-Криворізького обласного, Харківського міського більшовицьких партійних комітетів не вважало свою територію частиною України, а прагнуло об'єднатися з радянською Росією. Більшовицькі учасники Всеукраїнського з'їзду рад у Києві в результаті складних переговорів об'єдналися з делегатами згаданого регіонального з'їзду рад, і проголосили своє зібрання «*З'їздом Рад робітничих і солдатських депутатів України за*

участю частини селянських депутатів» (в історіографії відомий як «Перший Всеукраїнський з'їзд рад»).

Варто наголосити, що численні дослідники вважають цей з'їзд неправомочним, оскільки із 140 Рад регіону на ньому було представлено лише 46 (за іншими даними - 47), тобто третина з усіх існуючих у регіоні рад, кількісно – 77 осіб. Тоді як регламент з'їзду для його правомочності вимагав представництва не менше половини рад області. Хоча за загальною кількістю присутніх, а також за представництвом регіонів і соціальних верств населення України харківський з'їзд аж ніяк не міг називатися Всеукраїнським, на ньому були проголошені рішення, які незабаром стали визначати подальшу історичну перспективу українського народу.

Харківський Перший Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв резолюції «Про організацію влади на Україні» та «Про самовизначення України», що зводилися до кількох тез. *Перше.* Україна оголошувалась «республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів», однак офіційна назва, запроваджена Українською Центральною Радою зберігалася. Варто зазначити, що у документах вживалися різні назви: «Українська Республіка», «Радянська Україна», «Україна», «Українська Радянська Республіка», «Українська Республіка Рад», «Українська Робітничо-селянська Республіка». Саму Центральну Раду з'їзд оголосив поза законом, усю повноту влади в республіці з'їзд перебрав на себе, а на місцях передав владу Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів. *По-друге.* З'їзд визначив Україну федеративною частиною Російської республіки. Це означало, що на територію України було негайно поширено чинність усіх декретів, ухвалених на той час ленінським Раднаркомом. Між петроградським та харківським урядами проголошувалася необхідна в інтересах робітників і селян усіх народів Російської Федерації погодженість у цілях і діях тощо.

Таким чином, встановлення в Україні радянської влади пов'язується з проголошенням у Харкові т.зв. «радянської УНР». Обставини проголошення радянської влади в Україні, на думку багатьох дослідників (Я.Дашкевич,

В.Дорошкевич, М.Дорошко, Є.Юрійчук, Д.Яневський та ін.) викликають сумнів щодо легітимності прийняття цього акту та його здатності відбивати інтереси українського народу. Так звана радянська влада в Україні була проголошена представниками лише одного регіону від імені незначної частини підконтрольних більшовикам Рад, що існували в Україні. Звідси випливає, що самозваний харківський з'їзд Рад аж ніяк не відображав волі українського народу, а радянська влада була нав'язана більшовицькою партією, яка в ті часи загалом нараховувала близько двох тис. осіб, спираючись в основному на російське або зросійщене населення великих промислових центрів.

Поширення в Україну радянської (більшовицької) державності

На процес поширення в Україну радянської (більшовицької) державності вирішальний вплив мали кілька чинників – існуючі на українській території ради й більшовицькі організації з їх воєнізованими підрозділами - з одного боку, а з іншого – військові сили радянської Росії.



Упродовж 1917-1920 рр. відбулися три спроби встановлення більшовицької влади в Україні, кожна з яких започатковувала окремий період діяльності радянського режиму. Відповідно, розвиток радянської державності в Україні у період національно-демократичної революції здійснювався у руслі трьох т.зв. *радянських періодів*.

Попри певні відмінності в організації та функціонуванні радянської державної системи у рамках кожного з періодів *радянзації* України, тобто насадження в Україні тих політичних, правових, суспільних та економічних структур, що функціонували у більшовицькій Росії, українська радянська державність незмінно розвивалася у межах єдиної тенденції:

за формою - незалежна і суверенна, за змістом – складова невід'ємна частина єдиного радянського (російського) державно-правового комплексу.

Кожна спроба більшовиків втягнути в орбіту свого впливу українські землі супроводжувалася військовою інтервенцією радянської Росії супроти Української Народної республіки (УНР). Остання обставина, зокрема, дала підставу багатьом сучасним дослідникам (див.: напр., *М.Дорошко* та ін.) вважати радянську державність в Україні *окупаційною* як за характером поширення, так і за особливостями її функціонування. Існує думка, що до власне проголошення радянської державності в Україні більшовики вдалися виключно з тактичних міркувань: щоб полегшити повалення Української національної держави.

Перший період діяльності радянського режиму в Україні формально започаткували делегати харківського Першого Всеукраїнського з'їзду Рад, обравши органи, що були покликані представляти радянську владу. «З'їзд» попри те, що представляв незначну частку з існуючих навіть в регіоні рад, оголосив (**17 грудня 1917 р.**) про створення *Центрального Виконавчого Комітету України (ЦВК)* – найвищого органу влади республіки у період між з'їздами Рад, і *Народного Секретаріату* – першого радянського уряду України.

Важливим чинником більшовицького завоювання УНР була ставка РСДРП(б) на *військову силу*. Вже **25 грудня 1917 р.** кордони України перейшло добре озброєне російське більшовицьке з'єднання В.Антонова-Овсієнка. Однак від прямого втручання у справи України із застосуванням брутальної військової сили уряд Росії стримувало проголошення Раднаркомом Росії «Декларації прав народів Росії» (**2 листопада 1917 р.**). Тому через створення «цілком самостійного», але кишенькового харківського уряду російський Раднарком дістав можливість воювати з Центральною Радою з-за його спини, тобто уникати лобового зіткнення із силами національно-визвольного руху. А військовим діям в Україні намагався надати вигляду громадянської війни, яку ведуть між собою два політичних табори: «буржуазна» Центральна Рада, з одного бо-

ку, і робітничо-селянський уряд в особі народних секретарів - з другого. Що стосується збройних угруповань радянської Росії, то вони за твердженням російського Раднаркому, відігравали нібито лише допоміжну роль. Насправді, в Україні були сформовані більшовиками тільки окремі загони, які виконували допоміжну роль в російській агресії, а війну вели укомплектовані переважно неукраїнцями війська радянської Росії (Є.Юрійчук). Так, за підрахунками дослідників (*Я.Тимченко*), у збройному з'єднанні В.Антонова-Овсієнка було понад **9000** бійців, із них етнічні українці склали всього **1150** осіб або **12,5%**.

Про окупаційний характер перебування російських радянських військ на території України свідчить зокрема факт запровадження інституту *Тимчасового надзвичайного комісара* району України (**19** грудня **1917** р.), і призначенням В.Леніним на цю посаду Г.Орджонікідзе (тобто вже через кілька днів після проголошення радянської влади в Україні - !!!). Останній отримав необхідні повноваження для об'єднання та координації дій існуючих там радянських організацій у найбільш важливих галузях - військовій, продовольчій, банків та ін. (*Є.Юрійчук*).

Поведінка військ радянської Росії за багатьма ознаками також нагадувала окупацію: не випадково між командувачем військами радянської Росії В.Антоновим-Овсієнком, більшовицькими комісарами та Народним Секретаріатом на контрольованій території виникали суперечки; російські війська самочинно здійснювали масові обшуки, ревізії, арешти і таке ін. Насильницькі дії антонівських військ (за Є.Юрійчук) навіть викликали різку реакцію харківського ревкому і армійського партійного комітету РСДРП(б). Але чи не найбільшу на той час жорстокість російські радянські війська під командою колишнього царського підполковника М.Муравйова проявили в боях за Київ. Після захоплення міста (**9** лютого **1918** р.) більшовицькі загони вчинили справжню різанину: вбивали тих, хто носив на плечах погони, хто розмовляв українською мовою, а то й просто мав інтелігентний вигляд. Загалом, у місті тоді було розстріляно та закатовано від **2** до **5** тис. мирних мешканців. Цей факт, зокрема, є свідченням того, що перший період діяльності радянського

режиму в Україні був тісно пов'язаний з масованими проявами «червоного терору», який був офіційно запроваджений в самій Росії майже через рік — восени **1918** р. Це дає підстави говорити (*В.Верстюк*), що теорія і практика «червоного терору» пройшли широку українську «апробацію».

У ситуації, коли більша частина української території опинилася в руках радянської Росії, уряду УНР необхідно було шукати вихід. Подальший хід подій залежав від результатів мирних переговорів у Бресті, де було підписано мирний договір між Німеччиною, Австро-Угорщиною, Туреччиною і Болгарією з одного боку й Україною - з іншого. Брестський мирний договір забезпечив Україні визнання її самостійності з боку колишньої метрополії, що було зафіксовано перед третьою стороною у формі міжнародного зобов'язання. Перша спроба встановлення радянської влади в Україні закінчилася поразкою. Радянська Росія змушена була відводити свої війська за так звану «нейтральну зону» між Україною та Росією.

Другий радянський період в Україні, а відтак і активізацію української політики Москви започаткувала капітуляція Німеччини у Першій світовій війні (**11** листопада **1918** р.). Фактично від дня отримання звістки про перемир'я, Росія розпочала підготовку до збройного походу на Україну. За рішенням ЦК РКП(б) і Раднаркому (**17** листопада **1918** р.) створюється *Реввійськрада* групи військ Курського напрямку для «визволення України». Було опубліковано (**24** грудня **1918** р.) циркуляр наркомату закордонних справ РСФРР, з якого випливало, що у зв'язку з анулюванням Брестського мирного договору радянська Росія більше не визнає Україну суверенною державою. Радянським установам приписувалося вважати документи, видані українською мовою, недійсними. Однак оголосити про введення своїх військ (агресію) в Україну російські більшовики не наважилися. Під приводом надання допомоги утвореному в ці дні українському радянському урядові – Тимчасовому робітничо-селянському уряду України – більшовицька Росія розгорнула масштабний наступ на Україну. Частини російської Червоної армії **3** січня **1919** р. окупували *Харків* (став столицею тепер уже радянської України з

переїздом сюди Тимчасового робітничо-селянського уряду з м. *Суджа* Курської губернії РСФРР), через місяць (5 лютого 1919 р.) взяли Київ, а до літа того року підпорядкували собі майже всю Україну.

Зміна державного устрою у завойованій більшовиками Україні почалася з термінології. Тимчасовий робітничо-селянський уряд відмовився від запровадженою Центральною Радою назви держави - УНР, і за аналогією з радянською Росією, встановив (6 січня 1919 р.) іншу - *Українська Соціалістична Радянська Республіка* (УСРР). Такий порядок слів залишався у ній аж до прийняття Конституції України 1937 р., коли згадана аббревіатура змінилася на УРСР (слово «радянська» в офіційній назві держави перейшло з третього на друге місце). Згодом (29 січня 1919 р.) й Тимчасовий робітничо-селянський уряд було реорганізовано в Раду Народних Комісарів (РНК). Таким чином, в Україні була встановлена аналогічна Російській Федерації структура державної влади, яку законодавчо затвердила прийнята у березні того ж року Конституція УСРР.

Проте й цього разу радянська влада не змогла закріпитися в Україні. Однією з основних причин її падіння стали численні селянські повстання проти спроб більшовиків реорганізувати життя на радянський лад, а також наступ наприкінці літа 1919 р. переважаючих сил - армій УНР (з Правобережжя) та білогвардійського генерала А.Денікіна (з півдня). Під їх тиском радянські війська змушені були залишити територію України. За наказом Раднаркому Росії в середині серпня припинили свою діяльність в Україні ВУЦВК і Раднарком УСРР.

Черговому відновленню радянської влади в Україні передувала значна організаційна робота російської більшовицької партії в останні місяці 1919 року. Так, 20 листопада це питання розглянули учасники об'єднаного засідання Політбюро та Оргбюро ЦК РКП (б), наступного дня — члени Політбюро, 29 листопада — пленум ЦК лєнінської партії, в грудні — VIII більшовицька партконференція. Саме вона затвердила спеціальну резолюцію «*Про радянську владу в Україні*

ні». З одного боку, цей документ зафіксував відхід більшовицького керівництва від найбільш одіозних пунктів його аграрної та національної програм; з іншого — поруч з ухвалами VIII Всеросійської конференції РКП(б) став офіційною підставою відновлення терористичного радянського режиму в Україні у формі тимчасових надзвичайних органів влади, які наділялися широкими повноваженнями.

На підставі згаданої резолюції 11 грудня 1919 р. неіснуючі ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили постанову «Про створення Всеукраїнського Революційного комітету» (*Всеукраїнський революційний комітет*), від імені якого й діяли в Україні російські радянські війська. Успішний наступ останніх проти армії А.Денікіна взимку 1919-1920 рр. й уможливив чергову, третю (вдалу) спробу встановлення в Україні радянської влади. Створений за межами України Всеукраїнський революційний комітет також затвердив «Тимчасове положення про організацію Радянської влади на Україні» (22 грудня 1919 р.) як правову основу третьої реставрації радянської влади в Україні - *третього радянського періоду*, коли радянська державність в Україні була вже остаточно (до кінця 1920 р.) закріплена і укорінена.

Таким чином, в Україну радянська державність була насильницьким чином привнесена ззовні, а не сформувалася органічно внаслідок зусиль українського суспільства. Основою державного будівництва та «програми соціалістичних перетворень» в Україні в 1917-1920 рр. було не волевиявлення українського народу в будь-якій формі, а резолюції, підготовлені В. Леніним та ЦК РКП(б) — зокрема, «Про радянську владу на Україні». Для опанування Україною більшовицький центр створював маріонеткові уряди, під прикриттям яких на українську територію вводилися червоноармійські загони з Радянської Росії. Протягом 1918-1920 рр. в Україні один за одним змінилися три радянських уряди, що уособлювали три періоди радянського державотворення в Україні. Кожний український радянський уряд створювався слідом за вторгненням у країну російських військ у вигляді Червоної армії, яка збройним чином знищила українську державність. Скориставшись фактичною відсутністю боєздатних зброй-

них формувань українських національних урядів, російські радянські війська насильно насаджували більшовицьку диктатуру. Експортована Москвою, рівно ж як і сформована нею місцева керівна партійно-радянська верхівка однозначно виконувала в Україні функції окупаційної, колоніальної адміністрації.

Конституційно-правове оформлення радянської форми державності в Україні

Правовим оформленням радянської форми державності в Україні стала *перша українська радянська Конституція* (березень **1919** р.). Принципове рішення - при опрацюванні Основного закону радянської України - взяти за основу Конституцію радянської Росії (липень **1918** р.) - було прийнято на III-му з'їзді КП(б)У. І вже через кілька днів, **10** березня **1919** р. на зібраному з цією метою III-му Всеукраїнському з'їзді Рад робітничих, червоноармійських та селянських депутатів було офіційно прийнято *«Конституцію Української Соціалістичної Радянської республіки»*. У всіх суттєвих деталях вона повністю повторювала свій прототип - Конституцію РРФСР. Штучність незалежної Української СРР виявляв навіть список членів президії з'їзду (неукраїнців), які підписали Конституцію: Раковський, П'ятаков, Бубнов і Квірінг. Хоча вони були й відомими більшовиками, але їхнє право представляти український народ було, м'яко кажучи, непереконливим. До того ж, сам текст Конституції приймався і був опублікований російською мовою, що свідчило про повне ігнорування українських інтересів.

Структурно Конституція УСРР **1919** р. охоплює **35** статей, що розподіляються між **4**-ма розділами. У першому - *Основні положення* – подаються програмні засади радянського державотворення. Другий – *Конструкція радянської влади* – визначає органи організації центральної і місцевої влади. Окремим – третім – розділом до Конституції увійшов пристосований до умов УСРР текст російської *Декларації прав трудящого і експлуатованого народу* (**1918** р.) під назвою: *«Декларація прав і обов'язків трудового і експлуатованого народу України»*. Четвертий розділ – Про герб і прапор УСРР – присвячений символіці радянської держави в Україні.

На думку дослідників (О.Мироненко), одна з найбільш характерних рис названої Конституції УСРР полягає у перевазі політичних декларацій перед правовими нормами. Це, зокрема, свідчить про головне її спрямування, передовсім, на досягнення виключно політико-ідеологічних цілей. Так, у



Конституції УСРР було визначено як організацію диктатури трудящих та експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства над їхніми споконвічними експлуататорами – капіталістами і поміщиками. Диктатура мала забезпечити перехід від буржуазного ладу до соціалізму, після чого вона, а за нею і держава мала зникнути, поступившись вільним формам співжиття. Проголошувалися скасування приватної власності, влада робітничого класу, свобода слова, зібрань і союзів лише для трудового народу. На трудящих країни покладался збройний захист завоювань революції. Питання української радянської державності в Конституції розв'язувалося на основі уявлень про світову революцію, що мала б незабаром відбутися. Наголошувалося, що УСРР має *«увійти до складу Єдиної Міжнародної Соціалістичної Радянської Республіки як тільки виникнуть умови для її створення»*. Це положення відбивало уявлення про тимчасовість існування радянської України.

Конституція УСРР визначала Україну як республіку Рад. Органами державної влади в Україні вона проголошувала ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Верховним органом законодавчої влади в Україні був Всеукраїнський з'їзд рад, а між з'їздами – Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет (ВУЦВК). Урядові функції виконувала обрана ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР. На місцях (губернії, повіти, волості) органами управління були відповідні *виконавчі комітети*, обрані на з'їздах відповідних Рад.

Конституція закріпила основні засади радянського виборчого права, яке в період до середини **1930**-х рр. базувалося на *ступеневому* та *куріальному* принципі. Фактично це означало, що *вибори не були загальними, рівними та прямими*. Прямий, безпосередній характер мали тільки вибори до сільських та міських рад. Волосні, повітові, губерніяльні та всеукраїнські з'їзди рад обиралися представниками нижчих радянських органів, тобто волосні ради обирали повітові, повітові - губернські і т.д. За такого відбору делегатів права меншості ніяк не забезпечувалися.

Право обирати і бути обраними до рад мали незалежно від віросповідання, національності і статі громадяни УСРР, яким виповнилося **18** років (робітники, селяни, домогосподарки, солдати, матроси, непрацевдатні). Проте, у Конституції було використано принцип нерівності виборчих норм для різних категорій виборців, передовсім робітників та селян. (За В.Гончаренком - це питання передавалося у відання ВУЦВК, який мів регулювати норми представництва згідно з політичними обставинами). Пропорційно найбільше представників висували робітники (до міських рад по одному від **100** виборців, від інших верств «трудова» по одному від **300**). При такій системі нерівних і непрямих (до вищих ланок радянської влади) виборів у центральних органах влади представники переважної більшості населення України - селянства, становили меншість.

Окрім осіб, що їх, як звичайно, за законом обмежували у виборчих правах (душевнохворі, позбавлені за судовим вироком), виборчого права за Конституцією позбавлявся т.зв. «*нетрудовий елемент*», тобто ті, що використовували найману працю або жили з нетрудового прибутку (доходи з підприємств, відсотки з капіталу), священники, торговці, колишні поліцейські, жандарми тощо.

Формально Конституція забезпечувала «трудова» громадянські права і свободи; практично можливість їх здійснення залежала цілком від волі органів влади. Де-юре Конституція не встановлювала однопартійної системи, але вже до **1924** р. всі політичні партії, окрім комуністичної, були лік-

відовані. В основі державного устрою лежав принцип т.зв. «*демократичного централізму*», який означав повну підпорядкованість нижчих ланок вищим. При закріплених широким повноваженнях місцеві ради не були органами самоврядування, бо безпосередньо підпорядковувались вищестоящим виконкомом і з'їздам рад.

До того ж, перша конституція радянської України ухвалювалася з низкою порушень. Дослідники (*О.Мироненко*), відслідковуючи систему порушень цього не юридичного, а суто політичного акту вказують на: обрання у березні **1919** р. Президії ВУЦВК, існування якої не було передбачено цією Конституцією, і фактичну підміну нею з'їзду Рад, ВУЦВК та уряду; тим більш видання цим органом з квітня **1919** р. декретів, які навіть не затверджувалися з'їздом Рад; неконституційні затвердження рішень уряду й окремих наркоматів та контроль за їх діяльністю; контроль за діяльністю Верховного революційного трибуналу; скасування актів ревкомів та органів місцевої влади, перебирання на себе деяких інших функцій, наприклад, помилювання; внесення Президією ВУЦВК змін та доповнень до конституції.

Отже, формальним підґрунтям системи влади рад в Україні стала прийнята **1919** р. перша українська радянська Конституція. Вона остаточно оформила радянську форму державності – УСРР. Спрямована виключно на досягнення політико-ідеологічних цілей, Конституція УСРР за характером була не юридичним, а політичним актом; вона ухвалювалася з низкою процедурних порушень, у тексті політичні декларації значно переважали правові норми. Дублювання у всіх суттєвих деталях свого прототипу - Конституції РРФСР, як і опублікування тексту Основного закону російською мовою, засвідчувало факт ігнорування більшовиками усього українського. Закладений у документі принцип нерівності виборчих норм для різних категорій виборців свідчив про небезпідставну недовіру більшовиків до переважної більшості населення України – селянства як незалежних від влади мільйонів дрібних власників, носія української ідентичності і національного духу.

Організація конституційних органів державної влади

Формально органами державної влади в Україні, від часу її проголошення радянською республікою, ставали ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а найвищим органом радянської влади оголошувався *Всеукраїнський з'їзд Рад*. Зазначалося, що у період між з'їздами вся повнота влади повинна була належати обраному *Центральному Виконавчому Комітету України*, однією з функцій якого було визначено вибори *уряду* як вищого виконавчо-розпорядчого владного органу. Такі постулати організації державної влади були проголошені більшовиками на Першому Всеукраїнському з'їзді Рад у Харкові, а Конституція УСРР (1919 р.), що юридично оформила радянську державність в Україні, їх підтвердила. Остання обставина, на наш погляд, видається достатньо вагомою для того, щоб навіть у період до прийняття першої Конституції УСРР умовно вважати конституційними органами радянської державності в Україні Всеукраїнський з'їзд Рад, Центральний Виконавчий Комітет України (з прийняттям Конституції 1919 р. – ВУЦВК) та уряд, що мав різні назви.

Всеукраїнський з'їзд Рад в системі центральних органів влади (разом з ВУЦВК і РНК) перша українська радянська Конституція виділяє як «вищу владу УСРР». Він мав скликатися ВУЦВК не рідше двох разів на рік. Існувала також можливість скликання надзвичайних з'їздів – за розсудом ВУЦВК або на вимогу рад і з'їздів рад місцевостей, де налічувалося не менше однієї третини громадян, що мали виборчі права. Згідно з Конституцією УСРР 1919 р., до виняткового відання Всеукраїнського з'їзду Рад належали затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР, оголошення війни та укладення миру, зміна кордонів республіки, загальне керівництво внутрішньою політикою, встановлення основ організації збройних сил, державний контроль над діяльністю органів радянської влади тощо. Всеукраїнському з'їзду Рад були підзвітні ВУЦВК і РНК УСРР.

Центральний Виконавчий Комітет України (ЦВК) – найвищий орган державної влади радянської України у період між з'їздами Рад.

До складу першого ЦВК України, обраного у Харкові (грудень 1917 р.) увійшло 40 осіб (в окремих дослідженнях називається цифра 41 особа), в т.ч. 35 більшовиків на чолі з Ю.Медведєвим; 20 місць додатково відводилося «представникам» українського селянства, питома вага якого в загальній чисельності населення України сягала в залежності від губернії принаймні 80-90%. Із 40 членів ЦВК українців було лише 13 чоловік (30 %). Наприкінці січня 1918 р. на II Всеукраїнському з'їзді Рад було ухвалено рішення про розширення ЦВК України до 102 осіб (серед них, зокрема, було 47 більшовиків, 49 лівих російських та українських есерів та ін.).

Наприкінці березня 1918 р. ЦВК України зазнав реорганізації. З його складу формально було виділено *Бюро* (президію) з правом вирішувати будь-які питання «державного життя» з наступним їх затвердженням Виконкомом. У квітні — напередодні німецької окупації м. Таганрога (тодішнього місця перебування українських радянських органів влади) — права та обов'язки вищих органів державної влади було передано *Повстанському бюро*, т. зв. «*революційній дев'ятці*» (проіснувала до липня 1918 р.).

На III-му Всеукраїнському з'їзді Рад (10 березня 1919 р.) було «обрано» новий склад ЦВК України, названим Всеукраїнським Центральним Виконавчим комітетом (ВУЦВК) у складі 99 членів (в т.ч. 89 більшовиків) та 27 кандидатів. До його складу увійшли «практично всі» члени ЦК українських більшовицьких партії та уряду, що фактично порушило вже усталені в тогочасному цивілізованому світі фундаментальні принципи народоправства та розподілу влад. При цьому права та обов'язки членів ВУЦВК не були визначені Конституцією УРСР, та й сам ЦВК не видав спеціального акта щодо правового статусу члена вищого державного органу. І це при тому, що формально ВУЦВК «був носієм всієї повноти влади», «суверенітету», «одночасно був вищим законотворчим та вищим виконавчо-розпорядчим та вищим контролюючим органом України». Насправді ж над ВУЦВК стояла його Президія на чолі з Г.Петровським, яка не тільки не мала ніяких офіційних повноважень, але й

постійно змінювала свій склад. Але і цього виявилось замало. Вже 8 липня 1919 р. ВУЦВК утворив «вузький склад» з 25 осіб, якому було передано всі права пленуму Центрального Виконавчого Комітету.

Після недовготривалої перерви в діяльності ВУЦВК (серпень 1919 – лютий 1920 рр.), пов'язаної із завершенням другого радянського періоду й створенням надзвичайних (позаконституційних) органів влади (Всеукраїревком) на початку третього радянського періоду, ВУЦВК як вищий законодавчий і контролюючий орган влади в Україні був призначений більшовицьким центром, а не обраний безпосередньо в республіці на з'їзді Рад. А це суперечило Конституції УСРР 1919 р.

Характер діяльності ВУЦВК і на початку 1920 р. визначався його постійно діючою Президією (де більшість становили більшовики, а тому приймала відповідні рішення, що визначалися більшовицькою партією) з досить широкими повноваженнями. Зокрема, було розширено і уточнено компетенцію Президії прийнятою V Всеукраїнським з'їздом Рад постановою «Про радянське будівництво» (1 березня 1922 р.). Так, в період між сесіями президія мала повноваження затверджувати або відхиляти постанови Раднаркому, призначати народних комісарів, керівників державних комітетів, розглядала клопотання про помилування тощо.

Урядові функції покладалися на **Народний Секретаріат, Тимчасовий робітничо-селянський уряд та Раду Народних комісарів УСРР (Раднарком)**.

До складу першого українського радянського уряду – *Народного Секретаріату* (навіть за назвою мав протистояти Генеральному Секретаріату Центральної Ради) увійшли в основному лідери більшовиків, які народилися або працювали в Україні. Утворений Першим (харківським) Всеукраїнським з'їздом Рад, Народний секретаріат складався з 13-ти колегіальних секретарств (за Є.Юрійчук - 12) на чолі з народними секретарями, кадровими працівниками більшовицької партії. Серед членів уряду лише п'ятеро були за національністю українцями. Для залучення до складу Секретарі-

ату «представників селянства» (за Д.Яневським) передбачалося скликати Всеукраїнський селянський з'їзд — знову ж таки у Харкові. Але зібрати кворум не вдалося: **78** (із **300** планованих) «делегатів», що прибули до міста, проголосили себе Всеукраїнською селянською конференцією. **44** учасники цього форуму (за Д.Яневським) належали до більшовиків або тих, що співчували цій партії. До складу ВУЦВК, який мав формувати уряд, було висунуто **32** «селянських» депутатів, але включено було тільки **20**.

Конкретних даних про компетенцію органів влади, що формально представляли радянську державність в Україні з кінця **1917** – середини **1918** рр., а також їх конкретну діяльність в царині державного будівництва виявити не вдалося. На цьому наголошують вчені (*Д.Яневський*). Їх компетенція в загальних рисах була визначена I та II Всеукраїнськими з'їздами Рад. Зокрема, на ЦВК України покладалося здійснення загального керівництва державним, господарським та культурним будівництвом, а повноваження уряду передбачали вирішення питань, які не потребували санкції всього ВУЦВК або є невідкладними.

Фактично діяльність ЦВК України та її Народного Секретаріату зводилася до встановлення на підконтрольній їй українській території *фактичної влади більшовицької Росії*. На наш погляд, свідченням цього є, передовсім, юридичні засоби діяльності «українських» радянських владних органів, що полягали у відтворенні (дублюванні) та поширенні чинності на території України нормативних актів РНК РСФРР та Всеросійського ЦВК (про землю, робітничий контроль, націоналізацію промисловості тощо). Навіть націоналізація окремих підприємств здійснювалася не українським, а російським урядом.

З іншого боку, та обставина, що майже всі члени ЦВК і радянського уряду в Україні були більшовиками і підпорядковувалися внутріпартійній дисципліні, перетворювало ці органи у «кишенькові» для політичного режиму червоної Росії. Про маріонетковий характер радянського уряду в Україні, позбавленого підтримки народу, свідчить хоча б

той факт, що кілька місяців він працював без голови.

У період другої спроби більшовиків поширити свою владу на територію України уряд був перейменований за аналогією з російським на *Тимчасовий робітничо-селянський уряд України*, перше засідання якого відбулося **28** листопада **1918** р. у Курську. Деякий час він діяв також у містах Суджа (Курська губернія), Белгороді (Росія) та Харкові.

Головною метою Тимчасового робітничо-селянського уряду (за О.Мироненком) було довести соціалістичну революцію до кінця під гаслом «Вся влада радам». Після повсюдного відновлення радянської влади уряд обіцяв скликати Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та передати йому всю владу в країні. Передбачалось також об'єднання радянської України з радянською Росією на засадах соціалістичної федерації, форми якої обіцяли визначити на Всеукраїнському з'їзді рад. Уряд вживав заходів щодо націоналізації підприємств, організації народної освіти та охорони здоров'я населення, формування Червоної української армії тощо.

Без сумніву, державний апарат УСРР на території України створювався за аналогією відповідних державних структур радянської Росії. Так, на перших порах структурно Тимчасовий уряд складався з відділів, які невдовзі (**28** січня **1919** р.) за російським взірцем були перетворені у *народні комісаріати* (наркомати), а завідувачі стали наркомками.

На III Всеукраїнському з'їзді рад (березень **1919** р.) статус тимчасового для уряду був скасований, і його було названо знову за російським взірцем *Раднаркомом* - Радою Народних комісарів УСРР (РНК). Структура і персональний склад РНК як *вищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади* УСРР й далі визначалися ВУЦВК. Конституція УСРР **1919** р. надавала Раднаркому право приймати до розгляду будь-які питання і справи, що належали до сфери законодавства і загального управління. Окремі рішення РНК подавалися на затвердження ВУЦВК.

Згідно з Конституцією УСРР **1919** р. *місцеві органи влади* організовувалися у відповідності до існуючого

адміністративно-територіального поділу, який у тогочасній УСРР залишався без змін, тобто територія республіки поділялася на губернії (всього - 11) – повіти – волості – сільські громади. Щоправда, відбулися свого роду «реорганізаційні» зміни: на південному сході було створено нову *Донецьку губернію* (з центром у Бахмуті), північну частину Таврійської губернії приєднали до Катеринославської та Одеської (колишня назва – Херсонська) губерній. Було утворено також Кременчуцьку та Олександрівську (Запорізьку) губернії, які, проте, існували зовсім недовго, приблизно до 1922 р., та Кримську АСРР (жовтень 1921 р.), однак у складі РСФРР.

У губернії, повіті, волості представницькими органами влади були відповідні *ради* (з'їзди рад). Відповідно до Конституції УСРР 1919 р., чергові з'їзди повинні були збиратися: губернські і повітові - один раз на три місяці, волосні - один раз на місяць. Проте з'їзди рад скликалися досить нерегулярно (*І.Скуратович*), тому згідно з рішеннями IX Всеросійського з'їзду Рад (грудень 1921 р.), і відповідно в УСРР чергові з'їзди Рад - губернські, повітові і волосні - скликалися один раз на рік. Конституція УРСР 1919 р. віднесла до компетенції з'їздів рад такі питання: а) утілення в життя всіх постанов вищих органів радянської влади; б) вжиття всіх заходів до розвитку відповідної території у культурному й господарському відношенні; в) вирішення усіх питань, що мають суто місцеве (для конкретної території) значення; г) об'єднання всієї радянської діяльності в межах даної території.

Органами управління були *виконавчі комітети*, обрані на з'їздах відповідних рад. Варто зазначити, що розбудова радянських владних органів на території України була започаткована ще першим українським радянським урядом. Процес створення та діяльності апаратів Рад та їх виконавчих комітетів мало налагодити Народне секретарство внутрішніх справ, опираючись на правове поле Радянської Росії. Зокрема, нормативною основою такого процесу стали підзаконні акти Народного комісаріату внутрішніх справ РРФСР – його звернення до Рад «*Про організацію місцевого самоуправління*» (24 грудня 1917 р.) та інструкція «*Про права та*

обов'язки Рад» (9 січня 1918 р.).

Вступ на територію України німецько-австрійських військ змусив надовго відкласти плани будівництва органів радянської влади, бо і в період другої більшовицької окупації основа більшовицької державності - *ради* існували здебільшого в губернських центрах. У переважній більшості міст і на селі, як, зрештою, і в губерніальних та повітових центрах радянська влада утверджувалась у формі різних тимчасових надзвичайних органів. А *виконавчі комітети рад* (виконкоми) були створені лише у першій половині 1920 р., коли більшовицькі війська зуміли опанувати майже всю Україну, й відбулися зміни у структурі місцевої влади. Тоді ВУЦВК провів вибори до губерніальних, повітових і волосних рад, під час яких, використовуючи закладену в Конституції нерівність виборчих норм для різних соціальних верств виборців, від сільського до губернського, маніпулюючи виборчою кампанією, була забезпечена більшовикам більшість у місцевих виконавчих комітетах – у повітових виконкомах – 70% місць, а в губернських – до 85%. При такому співвідношенні безпосереднє адміністративне керівництво місцевими радами та їх виконкомами здійснювали відповідні компартійні комітети.

Отже, конституційні органи радянської державності в Україні - Всеукраїнський з'їзд Рад, Центральний Виконавчий Комітет України (з прийняттям Конституції 1919 р. – ВУЦВК), місцеві ради та їх виконкоми, на які формально спиралася радянська державність, насправді були безвладними органами, за якими стояла державна партія, що здійснювала свою диктатуру, щоправда під назвою «диктатури пролетаріату». Маріонетковий характер діяльності радянського уряду в Україні по відношенні до Раднаркому радянської Росії обумовлювався передовсім його складом. Уряд в основному складався з представників більшовицької партії, які підпорядковувалися центральному партійному органу на основі жорсткої внутріпартійної дисципліни.

Створення позаконституційного механізму державного управління радянською Україною

Структури радянської державності в Україні формувалися з «голови», тобто через Раднарком УСРР і персонально співпадаючий з ним ЦК КП(б)У. Дослідники (С.Кульчицький) наголошують, що основа більшовицької державності - *ради* існували здебільшого в губернських центрах. На початковій стадії більшовицької інтервенції в Україні створювалися різні надзвичайні форми радянської влади: революційні штаби, революційні «трійки», «шпітки», «сімки» та «дев'ятки». У переважній більшості міст і на селі, як, зрештою, і в губернських та повітових центрах радянська влада утверджувалась у формі позаконституційних т.зв. *тимчасових надзвичайних органів*, найчастіше - ревкомів.

Революційні комітети (ревкоми) офіційно проголошувалися органами диктатури пролетаріату. Насправді вони здійснювали диктатуру позбавленої питомих національних коренів в українському суспільстві більшовицької партії.

Перші ревкоми на контрольованій більшовиками території України, що називалися *військово-революційними комітетами*, масово виникали наприкінці 1917 - початку 1918 рр. Вимушений відхід більшовиків з України після укладеного Брестського мирного договору припинив діяльність ревкомів на території республіки. Проте вони не відмовилися від спроб поширити свою владу на Україну.

Влітку 1918 р. далеко за межами України розпочався новий етап у створенні радянської української державності. У Москві на спеціально організованому з'їзді Рад України було сформовано КП(б)У (липень 1918 р.) як «складову та невід'ємну частину» РКП(б). Цей з'їзд розпустив формально незалежний від нього вищий орган державної влади - Народний Секретаріат. Натомість було створено цілком партійну інституцію – *Всеукраїнський Центральний Військово-Революційний Комітет (ВЦВРК)*, на який покладалося завдання створення на території України нелегальних ревкомів, повстансь-

ких і партизанських загонів, ведення агітаційно-пропагандистської роботи. У серпні 1918 р. ВЦВРК видав наказ про початок загального збройного повстання в Україні. Для цього ним було навіть сформовано дві «українські» радянські повстанські дивізії. І лише за умов антигетьманського повстання, яке спалахнуло в листопаді 1918 р. під проводом Директорії, було вирішено терміново створити замість партійної структури – Всеукраїнського Центрального Військово-Революційного Комітету - державну за зразком більшовицької Росії - т.зв. Тимчасовий робітничо-селянський уряд України.

Можна погодитися з тими дослідниками (*Д.Яневський*), які вважають створення ВЦВРК чи не єдиним у світовій практиці прикладом того, як партійний орган формально став «правонаступником» органу державного — Народного Секретаріату (уряду). Це опосередковано підтверджує тезу (*Д.Волкогонюв*) про те, що В.Ленін не розділяв партійні і державні справи. Для нього державні інтереси завжди підпорядковувалися партійним. Обґрунтовано видається думка (*В.Верстюк*) про те, що створення ревкомів як надзвичайних органів влади, які наділялися широкими повноваженнями, ставило їх поза контроль широким народних мас. Відповідно, така організація влади дозволяла центру ефективніше контролювати ситуацію і провадити свою політику.

Нова хвиля творення ревкомів припадає на період другого повернення більшовиків в Україну. Згідно з декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України «*Про організацію влади на місцях*» (28 листопада 1918 р.) передбачалося формування системи військово-революційних комітетів у губерніях, повітах, волостях, селищах, селах і навіть на залізницях і телеграфних пунктах. Вони утворювалися місцевими комітетами КП(б)У з числа більшовиків з метою «придушення контрреволюції та встановлення революційного порядку». Фактично організація мережі ревкомів означала створення не республіки Рад, а «республіки ревкомів» (*М.Стахів*). У підтвердження цієї тези – утворення (11 грудня 1919 р.) більшовиками поза межами України *Всеукраїнського революційного комітету* (Всеукрревкому) як координаційного органу діяльності

ревкомів у складі п'яти осіб (з них троє - більшовики) на чолі з Г.Петровським.

Створення Всеукрревкому, що оголошувався вищим органом виконавчої та законодавчої влади більшовицької України («Тимчасове положення про організацію Радянської влади на Україні» від 22 грудня 1919 р.), стало чи не найбільш показовим прикладом відвертого нехтування конституційними приписами організації влади. Конституція УСРР 1919 р. визначала органом виконавчої влади Раднарком, що створювався Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом, у свою чергу обраним Всеукраїнським з'їздом Рад. Крім того, вчені (О.Мироненко, Д.Яневський) обґрунтовано звернули увагу на те, що створення Всеукрревкому, тобто органу партійного, а не державного, було нічим іншим, як «актом неприкритого свавілля чужої політичної партії».



Основні напрями діяльності Всеукрревкому були сформульовані у кількох його документах - декларації «Про воєнну політику на Україні» та маніфесті «До робітників і селян України» (обидва видано 11 грудня 1919 р.). Вважаємо, що найбільш показовим є останній документ, оскільки чітко виокремлює основне завдання, що стояло перед тогочасною більшовицькою владою в Україні. Попри свою назву документ побудований як заклик до українського селянина поділитися своїм хлібом з Червоною армією, «забезпечити продовольством робітників Донецького басейну і робітників міст». Укладачі документу висловлювали упевненість в тому, що українські селяни усвідомлюють свої інтереси, і самі будуть віддавати «потрібну кількість хліба за твердими цінами» для потреб «російсько-української» Червоної армії. Здійснювати означену політику Всеукрревком мав намір, опираючись на місцеві ревкоми.

Показовою в діяльності Всеукрревкому була також його постанова «Про поширення на Україну декретів РРФСР» (27 січня 1920 р.). Згідно з нею, посилаючись на декрет ВЦВК

про «воєнно-політичний союз» (1 червня 1919 р.), Всеукрревком поширив на територію України чинність усіх декретів РРФСР, що стосувалися галузей, керівництво якими зосереджувалося в об'єднаних наркоматах. Пам'ятаючи про хибну політику на селі в попередній період, яка спричинила численні селянські повстання, Всеукрревком урочисто проголосив, що земельна політика здійснюватиметься з особливою увагою до інтересів трудящих селян, а продовольчі надлишки вилучатимуться у них в обмежених розмірах.

Під керівництвом Всеукрревкому за погодженням з губернськими комітетами КП(б)У і командуванням Червоної армії формувалися *губернські ревкоми* (губревкоми) за керівної ролі комуністів. На таких самих засадах губернськими ревкомами призначалися *повітові ревкоми*, а тими — *волосні та сільські*. Проте на практиці, як зазначають дослідники (В.Окіпнюк), порядок утворення ревкомів був різним і не завжди збігався з вимогами Всеукрревкому.

Структурно ревкоми (крім сільських) складалися з відділів (при Всеукрревкомі створювалися ще й колегії): управління, земельного, продовольчого, охорони здоров'я, соціального забезпечення, військового, народної освіти, юридичного, фінансового, праці, статистичного, раднар-госпу, агітаційно-видавничого. Основними формами роботи ревкомів були колегіальні засідання членів комітету, з'їзди представників і завідувачів відділів підзвітних ревкомів тощо. Практикувалися спільні засідання ревкомів і місцевих комітетів КП(б)У.

Порядок формування та функції усіх ревкомів в УСРР закріплювали затверджені Всеукрревкомом акти - «*Тимчасове положення про організацію радянської влади на Україні*» та «*Інструкція про завдання ревкомів у будівництві радянської влади на місцях*» (22 листопада 1919 р.). Зокрема, офіційно ревкомам слід було здійснювати т. зв. «*радянське будівництво*». По-суті це означало: відбір потрібних кандидатів у депутати рад; проведення виборів до рад; створення їх виконавчих комітетів; ліквідація старого апарату влади. Ревкоми мали право видавати накази загально нормативного характеру (щодо регулювання питань

мобілізації призовників до Червоної армії, боротьби з бандитизмом, дезертирством, спекуляцією, охорони телеграфу, залізниць тощо) і стосовно своєї внутрішньої діяльності (зміна штатів ревкомів, утворення чи ліквідація відділів та ін.).

Останнє засідання Всеукрревкому відбулося **19** лютого **1920** року. Того ж дня Президія ВУЦВК ухвалила постанову про поновлення діяльності Раднаркому України. Разом з тим регіональні (місцеві) ревкоми продовжували існувати до кінця **1920** р., до часу утворення постійних органів влади — рад. Як виняток діяльність ревкомів продовжувалася в окремих, найбільш українських (за національним складом населення) губерніях УСРР (Чернігівській, Київській і Подільській) до початку **1922** року.

Головними **органами радянської влади на селі**, зокрема, в період «воєнного комунізму» були створені на підставі *Тимчасового положення про організацію робітничо-селянської влади на місцях* (**29** листопада **1918** р.) *комітети бідноти* (комбідди). Їх формуванням займалися місцеві організації КП(б)У, а складалися такі владні органи з прокомуністично налаштованих селян та «сільського пролетаріату». Організація та діяльність комбіддів регламентувалися постановою РНК УСРР «*Про утворення волосних та сільських комбіддів*» (**17** січня **1919** р.) та *Положенням ВУЦВК про сільські комбідди* (**12** травня **1919** р.). Сільські комбідди обиралися у складі трьох членів на загальних сільських зборах, а волосні в складі п'яти-семи членів — на волосних з'їздах представників сіл. Право обирати і бути обраним до комбіддів надавалося усім селянам, за винятком тих, що мали надлишки продуктів, торгові підприємства і користувалися найманою працею. В Росії таким комбіддам підпорядковувалися сільські ради, а в Україні більшовики часто відмовлялись проводити навіть формальні вибори у сільради і покладались більше на призначувані зверху комбідди. У тих селах, де існували сільради, комуністів із комбіддів наділили правом оскарження рішення сільської ради у вищестоящих органах. Так, вони могли виключати «невіддільних» членів виконкомів зі складу сільських рад, або взагалі розпустити сільську раду й оголосити про нові вибори. До обов'язків

комбідів входила також реквізіція продуктів харчування у міського населення.

З третім приходом російських більшовиків в Україну їх методи управління на селі не змінилися: тут, як і раніше, головну роль відігравали комбіди, але тепер під новою назвою – *комнезамів* (комітетів незаможних селян). В основу організації комнезамів було покладено більшовицькі настанови про створення опорних пунктів диктатури пролетаріату. Керівництво організацією та діяльністю комнезамів здійснювали місцеві органи НКВС УСРР та виконкоми губернських та повітових рад. Порівняно зі своїми попередниками – комбідами, комнезами мали ширшу соціальну базу. Згідно із Законом ВУЦВК та РНК УСРР «Про комітети незаможних селян» (1920 р.) та спеціальною інструкцією НКВС УСРР правом вступу до сільських і волосних комнезамів користувалися селяни, що мали до трьох десятин землі, яку одержали з державних продовольчих фондів; селяни, які були звільнені від хлібної розкладки; селяни, що не мали запасів харчів і зерна для засіву; селяни-наймити, а також ті, що власноруч обробляли землю.

На комнезами покладалися функції допомоги органам влади у здійсненні заходів радянської держави і боротьби проти бандитизму (повстанських формувань) і контрреволюційних змов. Фактично, комнезами продовжували боротьбу проти заможної частини селянства - переважно, шляхом відібрання у заможних односельців частини землі, сільсько-господарського інвентарю й наділення ними бідняків. До їх компетенції належали облік куркулів, реквізіція у них надлишків землі та реманенту, їх перерозподіл на користь безземельних селян, стягнення продрозкладки, контроль над усією діяльністю сільських рад, волосних виконкомів та їх відділів.

У той час комнезами фактично виступали організаціями влади на селі й у багатьох випадках заміняли собою сільради. Декрети ВУЦВК і Раднаркому УСРР **1921-1922 рр.** законодавчо закріпили цей статус комнезамів, визначаючи їх як «організації державного значення» й наділяючи їх низкою суто адміністративних функцій.

Отже, захопивши владу в Україні, більшовики роз-

почали формувати позаконституційний державний механізм у формі наділених широкими повноваженнями тимчасових надзвичайних органів – ревкомів (за деякими даними, на кінець 1920 р. вони переважали за кількістю «представницькі» органи радянської влади — ради та їх виконкоми), а також комбідів та комнезамів. Вони створювалися та функціонували на основі проголошених принципів революційної доцільності, соціалістичної законності, контролювалися осередками комуністичної партії і були покликані вирішити на той час головну для російських більшовиків проблему – сформувати життєздатні органи центральної та місцевої влади, а отже утримати в Україні не «місцеву» в етнокультурному сенсі й чужу та жорстоку для переважної більшості населення – селян та інших верств - «диктатуру пролетаріату», тобто анти-українську радянську (більшовицьку) державність.

«Воєнний комунізм» як організаційно-правова форма здійснення соціально-економічної політики радянської України

Насадження радянської державності призвело до кардинальних змін життя українського суспільства у соціально-економічній сфері - формах власності та виробництва, методах розподілу національного продукту в промисловому та аграрному секторах економіки. Цей процес, який фактично призвів до руйнування в Україні усталених форм господарювання, здійснювався на основі певної політики російських більшовиків, що отримала назву *«воєнного комунізму»*.

Розроблена В.Леніним (квітень 1918 р. - стаття *«Чергові завдання радянської влади»*) як система організаційно-правових заходів комуністичного будівництва щодо найбільш важливих сфер життєдіяльності суспільства, політика *«воєнного комунізму»* впродовж 1918 р. пройшла апробацію на території РСФРР. З початком другої спроби закріплення радянської державності і до весни 1921 р. із незначними змінами вона активно втілювалася і в УСРР. Провідні напрями реалізації цієї політики полягали в одержавленні промисло-

вості та у кардинальному реформуванні аграрної сфери.

Одержавлення промисловості здійснювалося у формі *націоналізації*, яка в Україні (на відміну від Росії **1918** р.) охопила усю велику промисловість відразу. За короткий період у межах території радянської України декретами РНК, Ради Народного Господарства (РНГ) УСРР та Вищої Ради Народного Господарства (ВРНГ) РРФСР (тобто господарського органу іншої держави) було націоналізовано підприємства кам'яновугільної, цукрової, марганцевої, залізорудної, металургійної, машинобудівної, електротехнічної, сірникової, спиртової, виноробної промисловості, тобто тих галузей, які були провідними в масштабах всієї колишньої імперії, й становили хребет економічного потенціалу самої України. Наслідком суцільної і швидкої націоналізації промислових підприємств стало таке ж швидке запровадження нечуваної й небаченої до того часу системи регулювання економічного життя мільйонів людей, характерними ознаками якого були системні зміни в управлінні промисловістю та розростання управлінського апарату (бюрократизація).

В основу управління промисловістю УСРР було покладено аналогічну РРФСР структуру, що базувалася на принципах централізму, у вигляді главків (головних управлінь) Вищої Ради Народного Господарства, центрів, трестів і кушів. Так, загальне керівництво промисловістю, а також безпосереднє керівництво нею формально здійснювала РНГ УСРР. Однак ВРНГ РРФСР фактично була спільним фінансово-економічним органом РРФСР та УСРР (декрет Раднаркому РСФРР про військово-політичний союз від **1** червня **1919** р.). На правах філії ВРНГ РСФРР в Україні було утворено *Бюро з відбудови промисловості* (Промбюро), яке до кінця **1920** р. мало **45** відділень управлінь, главків і центрів. Уся ця система (за С.Кульчицьким) була спрямована на втілення в життя схем безтоварної комуністичної економіки, на налагодження управління з одного центру кожним окремим підприємством. Окрім того, система «*главкізму*», за якою повноваження щодо прийняття рішень з ряду важливих питань від місцевих Рад переходили у багатьох випадках безпосередньо

до уповноважених і установ Центру, порушувала конституційні норми роботи Рад.

Організоване по-комуністичному виробництво більшовики бачили *мілітаризованим*. Реалізація завдання мілітаризації економіки та управління нею покладалася на декілька надзвичайних органів. Так, на початку 1920 р. при Раді оборони РСФРР (з квітня 1920 р. – Рада праці і оборони) було створено Головний комітет з трудової повинності РСФРР (Головкомтруд) з широкою мережею відповідних місцевих установ. Однією з яких був *Всеукраїнський комітет щодо загальної трудової повинності*.



ТИПОВИЙ РАДЯНСЬКИЙ ПЛАКАТ ДОБИ «ВОЄННОГО КОМУНІЗМУ». ХУДОЖНИК ЗЮЛІ

Наділений широкими повноваженнями, він розглядався як один з найважливіших главків у системі управління націоналізованою промисловістю. Як республіканська філія тієї ж російської Ради праці і оборони почала також діяти

т.зв. *Українська трудова армія* і орган з управління нею - *Українська рада трудової армії (Уккратрударм)*. Остання мала здійснювати контроль за заготівлею сировини і продовольства, видобутком палива, постачанням підприємств робочою силою.

Мілітаризація виробництва здійснювалася шляхом встановлення системи примусової праці або т.зв. *загальної трудової повинності*. Дослідники (*С.Кульчицький*) зауважують, що примусовість праці впливала з самої ідеї цілком позбавленого ринкових важелів планового господарювання. Небажання робітника працювати там і тоді, де і коли це було необхідно державному органу викликало з боку держави гостру реакцію – сприймалося як контрреволюційний виступ («*дезертир трудового фронту*»). Ознаками примусовості праці стали: закріплення робітників за певними підприємствами,

встановлення норм виробітку, кількості днів виходу на роботу, введення військової дисципліни тощо. «Воєннокомуністичні» заходи у галузі праці доповнювалися створенням галузевих дисциплінарних судів, ревтрибуналів і концентраційних таборів для порушників трудової дисципліни. Так, згідно з постановою Раднаркому УСРР *«Про табори примусових робіт»* (12 жовтня 1920 р.) вже до кінця цього місяця на території республіки було організовано перші сім трудових концтаборів, створювався орган з управління ними - Центральне управління таборів. Організація мережі таборів покладалася на губернські Надзвичайні комісії (фос. - ЧК).

Головне вістря комуністичної доктрини, яка реалізовувалася компартією на практиці, було спрямовано на ліквідацію ринкових відносин. Вироблені більшовиками нормативно-правові заходи мали ліквідувати ринок як такий. Так, Декрет Раднаркому РСФРР *«Про розрахункові операції»* (15 липня 1920 р.), дія якого негайно поширювалася на територію України, проголошував, що всі підприємства, установи, організації, які потребували будь-яких виробів, матеріалів або продуктів, зобов'язані були для їх одержання звертатися у відповідні радянські розподільчі установи. Купівля на вільному ринку заборонялася. Розрахунки між установами і підприємствами могла здійснюватися тільки перерахуванням з рахунку на рахунок, тобто у безготівковій формі. Фактично цим декретом між державним господарством і ринком було поставлено бар'єр.

У грудні 1920 р. розгорнулася безпосередня підготовка до скасування грошового обігу. Напередодні запланованого (яке так і не відбулося) на початок 1921 р. скасування грошей, коли їх мали замінити т.зв. *«тродо»* - трудові одиниці, В.Ленін підписав *«Декрет про платний відпуск продовольчих продуктів і предметів широкого споживання»* (4 грудня 1920 р.). Ідентичний декрет десять днів опісля підписав голова українського радянського уряду Х.Раковський. У ньому йшлося про те, що продовольство, яке Наркомат продовольства (Наркомпрод) та його органи на місцях призначали державним підприємствам і установам для робітників і службовців, повинно було

виділятися безоплатно. Продовольство для тієї частини міського населення, яке мало право на постачання з наркомпроду, надходило до розподільчих органів теж безоплатно.

Проте найбільш радикально лідери російської та української радянських республік діяли в *аграрній сфері*, основні завдання якої більшовики бачили у забезпеченні населення продуктами харчування та у новому розв'язанні проблеми землекористування.

Шлях забезпечення населення продуктами харчування, у розумінні більшовиків, пролягав через докорінну реорганізацію виробничих відносин у дусі комуністичної доктрини. Вона передбачала запровадження хлібної монополії й т.зв. «твердих» цін на хліб



(26 січня 1919 р.) та, головню, *продрозкладки* (або *продрозверстки*). Сутність останньої була доволі суперечливою. Хоча вона і мала вигляд обміну товару на гроші, назвати її торговою операцією було складно (С.Кульчицький): держава платила за вилучену продукцію, однак платила саме стільки, скільки вважала за потрібне. Не була вона й податком, бо не прив'язувалася до обсягу виробленої продукції через встановлений відсоток. Величина розкладки визначалася тільки двома чинниками: потребами держави у продовольстві та її здатністю в особі наркомпроду і його воєнізованих підрозділів вилучати продукцію у селян. З цього погляду, продрозкладка була по суті, *реквізицією*.

Комуністичний розподіл вироблених в країні продуктів і продрозкладка, на якій він базувався, в підконтрольній більшовикам Україні були запроваджені декретами ВУЦВК від 12 квітня 1919 р.: «Про загальнодержавний облік та розподіл продуктів і предметів домашнього господарства» та «Про розверстку

надлишків врожаю 1918 р. та попередніх років». Однак для вирішення цієї проблеми ще були прийняті урядові рішення про заборону спочатку вільної торгівлі хлібом, а потім і торгівлі взагалі, формування «загороджувальних реквизиційних прозагонів» на залізницях та водних шляхах, заборона перевезення борошна, муки, зерна, м'яса, масла, цукру та торгівлі ними. Реалізація цих організаційно-правових заходів означала запровадження в УСРР т.зв. «*продовольчої диктатури*», що призвело до остаточної руйнації ринку продовольства, уведення «єдиної загальнодержавної карткової системи» (1 серпня 1919 р.) на території України, контрольованої більшовиками.

Головним методом вирішення проблеми забезпечення населення продуктами харчування, на який покладалися більшовики, був терор. Так, наприкінці липня 1919 р. Ленін в директиві членам Ради праці та оборони зазначив, що до кожного з 1900 українських повітів принаймні двічі мали «завітати» підрозділи Червоної армії з метою реквизиції харчових запасів, що слід запровадити *інститут заручників*, які своїм життям повинні були відповідати за виконання більшовицьких планів; а саме: реквизицію продовольства, цілковите вилучення зброї у місцевого населення, налагодження охорони промислових об'єктів та продовольчих складів тощо.

Першим нормативно-правовим актом, в якому йшлося про наміри по-новому розв'язати проблему землекористування став *Маніфест до робітників та селян України* (29 листопада 1918 р.). У ньому чи не вперше в Україні було оголошено про наміри конфіскації всіх поміщицьких, монастирських і т.зв. куркульських земель. Однак правовою основою фактичної реалізації цього наміру стала інструкція Наркомзему УСРР «*Про розподіл земель у тимчасове зрівняльне користування*» (11 березня 1919 р.), якою встановлювалися граничні норми земельних наділів для селянських господарств при розподілі конфіскованої землі: від 12 десятин на Лівобережжі до 30 десятин у степовій зоні. Розподіл конфіскованих поміщицьких, монастирських та церковних земель здійснювали земельні відділи при сільських та волосних радах.

Ліквідація ринкових відносин – центральний пункт

комуністичної доктрини – вимагала цілковитої заміни приватної власності на засоби виробництва на державну власність. При цьому йшлося не тільки про власність буржуазії та поміщиків, а й про власність селян, кустарів, ремісників, дрібних торговців. У прийнятій весною **1919** р. партійній програмі наголошувалося, що РКП(б) розглядав організацію радянських і колективних господарств як єдино можливий шлях до підвищення продуктивності землеробської праці. Фактично йшлося не стільки про ефективність, як про перетворення селян у найманих працівників державних сільсько-господарських підприємств. Тому в ході аграрних перетворень більшовики домагалися створення колективних форм господарювання – комун, товариств спільної обробки землі (тсозів), артілей – з якими пов'язувалися сподівання на різке підвищення продуктивності сільського господарства. Паралельно з колективними господарствами запроваджувалася державна форма – радгоспи, що мали стати зразком господарювання для бідняків та середняків та надавати їм допомогу.

Правовою основою здійснення цих докорінних перетворень став Декрет Раднаркому РСФРР *«Про соціалістичний землеустрій та заходи переходу до соціалістичного землеробства»* (грудень **1918** р.), суть якого полягала у ліквідації одноосібного землекористування. В Україні цей документ почали реалізовувати з березня **1919** р., хоча формально ЦВК України продублював його тільки **26** травня **1919** р. (*С.Кульчицький*). На основі цього декрету навіть у малоземельних районах значна частина поміщицьких земель передавалася не селянам, а цукровим заводам під організацію радгоспів або тим, хто бажав утворити комуну. У відповідь селяни повстали проти радянського режиму. Селянські заворушення придушували за допомогою підрозділів Червоної армії. Поширеною практикою розправи стали спалювання сіл, розстріли заручників, конфіскація майна. Після поразки денікінців Всеукрревком затвердив **5** лютого **1920** р. новий земельний закон, яким заборонялося відводити землю під радгоспи без згоди селян. Натомість ухвалений новий закон про хлібну розкладку (**26** лютого **1920** р.), а згодом затвердження розкладки на

велику рогату худобу, овець, свиней, яйця, картоплю тощо (травень 1920 р.), погіршували становище українського селянства.

Отже, політика більшовиків у соціально-економічній сфері, що здійснювалася ними зокрема й в Україні від кінця 1917 і до весни 1921 рр., отримала назву «*воєнного комунізму*». Вона ґрунтувалася на засадах згортання ринку й спробах заміни грошово-фінансового господарства системою безготівкового розподілу; полягала в організаційно-правових заходах з націоналізації промисловості, встановленні системи примусової праці, насильницького вилучення продовольства із села (продрозкладка) та примусового насадження комун і колгоспів, або - у здійсненні аграрних перетворень в дусі комуністичної доктрини. Виходячи з останньої більшовицька політика «воєнного комунізму» була спрямована в першу чергу на знищення усталених традиційних трудових та аграрних відносин. Робітництво і селянство теж стало заручниками політико-економічних заходів більшовиків. В основі реалізації антинародної й антиукраїнської політики більшовиків лежали неправові, позазаконні й терористичні засоби надзвичайного характеру, головним чином, і передовсім — масового терору.

Формування основ системи радянського права в Україні

Формування в Україні основ радянського права як і радянської правової системи в цілому безпосередньо пов'язується з поширенням на її територію *радянської влади* (державності) і будівництвом радянського державного апарату. За спостереженнями дослідників (*В.Гришук*) впровадження нового типу права (названого згодом «соціалістичним») в Україні однозначно було підпорядковане правотворчій і правозастосувальній практиці РРФСР.

Ідейні засади формування в Росії нового «червоного» права було вироблено після жовтневого перевороту, коли більшовики відмовилися від попередньої державної і правової системи. В умовах відсутності писаних норм нового права згідно із широко розповсюдженою в цей час теорією «соціалі-

льних функцій права» основним його джерелом ставала т.зв. «*революційна правосвідомість*». Виникло навіть гасло: «Багнет на фронті – революційна совість у суді» або роби те, що підказує совість. Це означало, що нове право повинно було формуватися за принципом доцільності, який протиставлявся принципу законності.

Основним засобом творення соціалістичного права проголошувалася «*революційна правотворчість*», в основі якої лежав принцип посилення заходів позаправового впливу. Революційна правотворчість, на думку тодішніх теоретиків радянського права (Д.Курський), мала стати основним шляхом запровадження т.зв. *своєрідного права*. «Своєрідність» розумілася як обмеження й підпорядкування права інтересам *диктатури пролетаріату*. (За Д.Курським - право в умовах диктатури пролетаріату — це вираження інтересів пролетаріату, звідси - «пролетарське комуністичне право»). Революційна правотворчість здійснювалася як самими судовими органами, так і органами влади (надзвичайними). Такі риси визначали процес правотворення у Радянській Росії з листопада 1917 р., і фактично на таких самих ідейних основах відбувалося поширення і становлення радянського права в Україні.

Головні завдання права, що їх визначили Програма Російської Комуністичної партії, Декрети II Всеросійського з'їзду Рад та прийняті органами влади РСФРР нормативно-правові акти, були характерні також й для права радянської України. Тому із самого початку основним засобом правотворення на опанованій більшовиками частині території України стала примітивна *рецепція* загальної системи права більшовицької Росії. У багатьох випадках законодавство радянської України взагалі підмінялося російським. На такі підходи в «українському» радянському правотворенні націлював вже Перший Всеукраїнський з'їзд Рад (Харків, 1917 р.), який прийняв рішення доручити ЦВК України «*негайно поширити на територію Української республіки усі декрети і розпорядження робітничо-селянського уряду Російської Федерації, які мають загальне для усієї федерації значення*». Згодом постановою Всеукраїнському «*Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР*» (січень 1920 р.) анулю-

вала і замінила декретами РСФРР усі декрети та постанови УСРР, які стосувалися органів влади і підвідомчих установ у межах договору від 1 червня 1919 р. (тобто військових, зв'язку, фінансів, шляхів сполучення та ін.).

В цілому, найбільш яскраво тенденція поширення російських законодавчих актів на Україну і підміна ними відповідних українських виявила себе вже у період формально-правової незалежності УСРР, тобто до кінця 1922 року. Здебільшого цей період називають *декретним*, оскільки тогочасна законотворчість у РФСРР здійснювалася переважно у вигляді видання окремих нормативних правових актів - ухвал, інструкцій, декретів (звідти термін - т.зв. *декретний період*). Відтак в радянській Україні з перших місяців першого пришествя радянської влади офіційний орган ЦВК України - «*Вестник Української Народної Республіки*» систематично передруковував декрети, постанови, накази та інші документи Російської республіки, які з моменту їх опублікування набували юридичної сили і в УСРР. Ще більш показовою така практика була у 1919 р.: фактично становлення усіх галузей права УСРР обумовлювалося декретами, продубльованими з аналогічних російських, виданих ще 1918 року.

Реалізація в житті політичних і правових ідей комуністичної доктрини й запозичення правових норм від РСФРР найбільш випукло позначилося у сфері регулювання **цивільно-правових відносин**.

Головну увагу в царині реформування цивільно-правових відносин у відповідності до радянського розуміння суспільного розвитку приділялося *інституту приватної власності*. Оскільки ідея скасування приватної власності лежала в основі комуністичної доктрини, то зі встановленням радянської влади в Україні низкою більшовицьких декретів перших місяців 1919 р., по суті скасовувалося колишнє цивільне законодавство; відтак націоналізації підлягали банки, залізниці, окремі галузі промисловості, заборонялися будь-які угоди, об'єктом яких було нерухоме майно.

Правової форми курсу на розбудову комуністичної держави, економічну основу якої мала становити державна

власність на основні засоби виробництва, надала прийнята на III Всеукраїнському з'їзді Рад перша Конституція УРСР. Зокрема, ст. 3 Основного закону зобов'язувала запроваджувати в життя заходи, що були безпосередньо спрямовані на ліквідацію чинного економічного устрою й виявлялися в скасуванні приватної власності на землю та засоби виробництва.

Державна власність створювалася шляхом скасування інституту приватної власності, націоналізації землі, банків, фабрик, заводів, транспорту тощо. На територію України була поширена чинність постанови ВРНГ РСФСР від 29 листопада 1920 р., за якою під націоналізацію підпадали всі приватні підприємства з кількістю працівників більш як п'ять за наявності механічного двигуна або більше як 10 - за відсутності механічного двигуна. У такий спосіб станом на грудень 1920 р., було націоналізовано більше 11 тис. промислових підприємств, на яких працювали 82% робітників промисловості.

У відповідності до комуністичної ідеології в Україні повністю ліквідовувалося спадкове право. Зокрема, у декреті «Про скасування спадкування» (11 березня 1919 р.) зазначалося, що спадкування як за законом, так і за заповітом усього майна скасовується, а майно, яке залишилося після смерті власників, стає власністю УРСР і надходить у розпорядження місцевих, повітових і міських виконкомів рад. У примітці до ст. 1 зазначалося, що норми Декрету не поширювалися на спадкове майно, вартість якого не перевищує 10 000 карбованців. Проте у *Доповненні до Декрету* (21 березня 1919 р.) роз'яснювалося, що спадкове майно, яке не перевищує вартості 10 000 карбованців, надходить у користування дружини померлого, повнорідних і неповнорідних дітей, а також батьків лише за умови їхньої непрацездатності і нужденності.

Заходи, які вживалися для захисту майнових прав громадян, були декларативно-символічними, розрахованими на підтримку найбільш вразливих верств населення, безробітної люмпенізованої людності (*А.Головка*). Приміром, реквізиція чи конфіскація речей домашнього вжитку за декретом уряду радянської України «Про відібрання надлишків одягу і білизни у буржуазії» (1 березня 1919 р.) передбачала вилучення такого май-

на, якщо воно становило надлишки, визначені спеціальними комісіями.

Першоджерелами виникнення українського радянського **земельного законодавства** були програмні документи Всеросійських з'їздів Рад. Зокрема, концептуальні засади земельної політики російських більшовиків, згодом відтворені в Україні, було визначено у декреті «*Про землю*» та «*Селянському наказі про землю*» (8 листопада 1917 р.). Дослідники (І.Заріцька) зауважують, що попри загальні декларації у першому з названих документів щодо передання у користування селянам усієї землі (соціалізація землі), вже у другому документі передбачалась диференціація всього земельного фонду, коли земельні ділянки окремих висококультурних рослинницьких і тваринницьких господарств оголошувалися державною власністю (націоналізація землі). Фактично перші нормативно-правові акти радянської влади у сфері регулювання земельних відносин у прихованій формі *закладали підвалини одержавлення земель, тобто націоналізації, а не задекларованої соціалізації*. На таких же засадах була побудована земельна політика радянської влади в Україні.

Початок земельному законодавству УСРР фактично поклали прийняті II Всеукраїнським з'їздом Рад «*Тимчасові положення про соціалізацію землі*» (19 березня 1918 р.).

Характерною рисою цього документу було порушення балансу між індивідуальними та суспільними інтересами селян на користь задоволення державних інтересів через одержання сільськогосподарської продукції. Зокрема, у ньому прямо зазначалося, що земля надавалась у користування передусім тим, хто бажав на ній працювати не для здобуття особистого зиску, а для суспільної користі (слід розуміти як державної користі). По суті цей нормативно-правовий акт зобов'язував селянина лише працювати, а результати його праці у вигляді прибутку мало одержувати усе суспільство, тобто держава (або одержавлене суспільство).

Матеріальною основою розподілу землі була споживчо-трудова норма, вирахована з фактичного середнього землекористування у відповідній місцевості. При обчисленні

фактичного середнього землекористування як основи визначення споживчо-трудової норми до уваги бралася тільки сумарна кількість цілком або частково працездатних (**12-16** років з коефіцієнтом - **0,5** та **16-18** років з коефіцієнтом - **0,8**) на момент визначення цієї норми. Поряд із цим наявність непрацездатного за віком сільського населення не враховувалася. Це означало, що діти, молодші за **12** років правом на отримання землі не наділялися.

Доволі показовим був перелік суб'єктів землекористування для здійснення сільськогосподарської діяльності. Вони були вишикувані в такій послідовності: сільськогосподарські комуні; сільськогосподарські товариства; сільські товариства; окремі сім'ї та особи. Така структура складу суб'єктів сільськогосподарського землекористування визначалася пріоритетом колективних форм господарювання над одноосібним селянським господарством. Дослідники (*І.Заріцька*) наголошують, що зміст надання такої переваги розкривається у ст. **35** *Тимчасових положень*. Там йдеться про те, що держава з метою швидшого досягнення соціалізму всіляко сприяє спільному обробітку землі у формах трудових комуністичних, артільних і кооперативних господарств. Таким чином вважаємо, що термін «соціалізація» більшовики пов'язували не з поняттям задоволення природних потреб селян у землі, а з соціалізмом, тобто усусільненням (одержавленням) земельних ресурсів України.

Першими законодавчими актами УСРР у галузі **сімейного права** стали декрети Раднаркому «*Про цивільний шлюб, і про запровадження книг актів громадянського стану*» та «*Про розлучення*» (**20** лютого **1919** р.), а також перший кодекс сімейного законодавства УСРР **1919** р.

Ці перші законодавчі акти пропонували по-новому розв'язувати головні питання правового регулювання сім'ї і шлюбу. Так, декрет про шлюб мав на меті усунути будь-який вплив релігії й церкви на сімейні стосунки - церковний шлюб скасовувався, а дійсним оголошувався тільки цивільний шлюб, зареєстрований в органах Запису актів громадянського стану (ЗАГС).

Незважаючи на свою стислість, декрет регламентував найважливіші правила укладання шлюбу, зазначав перешкоди для укладання шлюбу, усував релігійні обмеження щодо вступу до шлюбу, проголошував рівність подружжя при виборі прізвища, регламентував процедуру державної реєстрації шлюбу в органах ЗАГСу, проте у документі зовсім не йшлося про фактичні шлюби.

Декрет УСРР «Про розлучення» проголосив свободу розірвання шлюбу і скасовував церковну процедуру розлучення. Згідно з декретом шлюб міг бути розірваним на прохання подружжя або одного з них. Прохання про розлучення необхідно було подати в місцеве відділення ЗАГС (або в народний суд). Декрет також регламентував правові наслідки, пов'язані з розлученням. Так, при розірванні шлюбу за взаємною згодою, подружжя зобов'язано було вказати у поданій заяві, які прізвища надалі будуть носити розлучені особи. Якщо вони поверталися до своїх дошлюбних прізвищ, прізвища дітей визначав народний суд, до якого подружжя могло звернутися з цього приводу в загальносудовому порядку. Усі інші питання, пов'язані з розлученням, вирішувалися за домовленістю між подружжям у формі договору, а у випадку суперечки між ними — народним судом у загальнопозовному порядку.

Першими декретами УСРР про шлюб і розлучення було закладено головні принципи радянського сімейного права. На думку дослідників (*Я.Пігач*) перша спроба розвинути їх у систему інститутів сімейного права була відображена в *проекті (!) Кодексу законів УСРР «Про акти громадянського стану, про сім'ю і опіку»* (липень 1919 р.).

Зміст проекту кодексу був викладений у 146 статтях, і складався з трьох книг: **1.** «Про акти громадянського стану» (встановлювався порядок ведення записів різних актів громадянського стану, себто – народження, смерть, безвісна відсутність, шлюб, розлучення, зміна прізвища, а також порядок встановлення громадянського стану в разі втрати книги запису або неможливості з інших причин отримати з неї витяг – передбачався загальносудовий порядок); **2.** «Про шлюб та сі-

м'ю» (визначалися провідні принципи шлюбу: тільки зареєстрований у ЗАГСі цивільний шлюб породжує права та обов'язки подружжя, натомість дотримання релігійної форми укладення шлюбу є приватною справою подружжя і не породжує юридичних наслідків; регулювалися умови укладення шлюбу: шлюбний вік (**16** років для жінок і **18** - для чоловіків), нормальний психічний стан, відсутність спорідненості і неперебування в іншому зареєстрованому шлюбі; регламентувалися особисті і майнові права та обов'язки подружжя: гарантувалася повна рівність і самостійність подружжя при вирішенні питань про їхні прізвища після одруження, місце проживання, зберігався принцип роздільної власності чоловіка і жінки, основою сім'ї визнавалося дійсне походження дітей - не було жодної різниці між дітьми шлюбними і позашлюбними; **3.** *«Про опіку»* - визначалися система і структура опікунських органів, порядок призначення опікунів, їхні права та обов'язки.

Становлення радянського **кримінального права** обумовлювалося завданнями захисту завоювань т.зв. пролетарської революції. На процесі започаткування радянського кримінального права чи не найбільше позначилася т.зв. революційна правотворчість Рад, ревкомів, штабів, трибуналів, народних судів тощо. Дослідники (*О.Олійник*) зазначають, що подекуди вони приймали рішення про розстріли злодіїв і грабіжників без суду і слідства на місці скоєння злочину, про негайну здачу зброї під загрозою розстрілу, про віддання до суду тих, хто з'являвся на вулиці у нетверезому стані, самогонників тощо. Тому характерною рисою початкового періоду розвитку радянського кримінального права було встановлення відповідальності за конкретні види злочинів. Прийняті переважно у вигляді *декретів* численні акти кримінально-правового характеру спрямовувалися на боротьбу з контрреволюцією, бандитизмом, спекуляцією та саботажем.

Першою спробою узагальнення розвитку радянського кримінального права *декретного періоду*, стали прийняті в Росії у грудні **1919** р. *«Керівні начала з кримінального права РСФРР»* (офіційно введені у дію на території України **4** серпня **1920** р.).

Структура цього нормативного акта (складався зі вступу, розділів про сутність кримінального права, про кримінальне правосуддя, про злочин та покарання, про стадії здійснення злочину, про співучасть, про види покарання, про умовне засудження, про простір дії кримінального права) відображала ідею революційної доцільності. Зокрема, законодавець відмовлявся від вичерпного і повного нормування всіх відносин, покладаючись на *«соціальний нюх пролетарського суду»*.

Виходячи з головних завдань радянського кримінального права, що визначалися завданнями пролетарської революції (придушення опору експлуататорських класів і боротьба з порушеннями революційного порядку, зрештою - захисту будь-якою ціною більшовицького режиму), найповніше у документі було розроблено інститут покарання, що опосередковано свідчить про обґрунтування кримінальної репресії як основи радянської каральної політики.

Система покарань за «Керівними початками» включала: догану, громадський осуд, примусове вивчення курсу політграмоти, бойкот, відшкодування збитків, усунення з посади, конфіскацію майна, позбавлення політичних прав, примусові роботи, позбавлення волі, оголошення поза законом або ворогом народу (застосовувались як щодо окремих осіб, так і щодо членів їхніх сімей або цілих організацій) та розстріл. У часи воєнного комунізму багато з цих покарань використовувались як в адміністративному, так і позасудовому порядку.

При визначенні покарання суд повинен був враховувати ступінь і характер соціальної небезпеки злочинця і його соціальну приналежність. При цьому покарання мало базуватися на доцільності його застосування, і передбачалося не лише за закінчене діяння, але й навіть тільки за задум чи неповідомлення (недонесення). Форми провини, необхідна оборона, крайня необхідність в аналізованому акті не згадувалися. На міру покарання впливала соціальна належність злочинця і соціальна спрямованість діяння.

Такий напрям розвитку кримінального права фактично дублювався більшовиками й в Україні. Хоча, на думку

дослідників (П.Фріс), використання в Україні російського законодавства суттєво обмежувало можливості розробки й запровадження власного законодавства, в т. ч. кримінального. Так, у 1919 р. створеною при Народному комісаріаті юстиції (НКЮ) України кодифікаційною комісією було підготовлено проекти спрямованих на захист інтересів більшовицької влади окремих розділів Кримінального кодексу України - Загальної частини, «Про державні злочини», «Про злочини проти особистості», «Про службові злочини». Однак згадані розділи так і залишилися проектами, хоча їх положення в подальшому були використані в законотворчій діяльності.

На розвиток кримінального права суттєвий вплив мали тогочасні наукові дискусії, коли пропонувалося відмовитися від особливої частини кримінального кодексу. Припускалось, що суди, керуючись революційною правосвідомістю і принципом доцільності, будуть вирішувати справи лише на основі норм загальної частини кримінального кодексу. Таке положення, що стало засадничим радянського кримінального права, розглядалося як підставова умова кваліфікації в якості злочину будь-якого посягання на інтереси робітничого класу. При цьому надзвичайно широким було розуміння самого змісту посягання, що дозволяло у найширших межах застосовувати кримінальну репресію.

Оскільки законодавство УСРР давало широкі можливості для застосування кримінальної репресії, головна ставка в боротьбі з проявами опору радянській владі була зроблена на спеціальні кримінально-правові заходи. Зокрема запроваджувалися такі протиправні інститути як інститут заручників, кримінальна відповідальність за принципом кругової поруки, відповідальність без вини за наявності т.зв. «*небезпечного стану*» або при визнанні особи «*соціально небезпечною*», арешти членів родин політичних супротивників і т. ін. Так, постановою Ради робітничо-селянської оборони «*Про придушення куркульських та білогвардійських заколотів на селі*» (липень 1919 р.) передбачалося із сіл, що виявляли співчуття чи приховували контрреволюційні угруповання, брати заручників з числа куркулів і у випадках контрреволюційних виступів - роз-

стрілювати їх. Декрети уряду республіки від **2** квітня **1919** р. наказували у разі руйнування шляхів сполучення брати заручників з числа куркулів, які мешкали в найближчих селах, а при повторних руйнуваннях шляхів - карати їх смертю. Такі ж заходи передбачалися нормативними актами від **9** червня, **20** липня, **9** листопада **1920** р.

Отже, процес організації особливої правової системи, яка б відповідала потребам нового політичного режиму, в Україні був тісно пов'язаний з насильницьким насадженням радянської державності. Разом з більшовицькими інституціями на територію України розповсюджувалися законодавчі акти Російської держави, що заміняли собою скасовані нормативні акти Української Народної Республіки. Радянська правова система в Україні фактично складалася на вироблених російськими більшовиками ідейних засадах у спосіб примітивної *рецепції* загальної системи права більшовицької Росії.

Організаційно-правові засади створення і діяльності в Україні радянської судової системи

Внаслідок жовтневого перевороту **1917** р. попередній судоустрій Російської імперії був, як одна із «форм класового панування поміщиків і капіталістів», скасований і замінений «революційним правосуддям» (декрет про суд РСФРР від **24** листопада **1917** р.). Надалі такий підхід до судоустрою разом з радянською державністю поширився і на Україну. Отож, принципи організації нового радянського суду в Україні були копією принципів і підходів, впроваджуваних у РСФРР.

Першим актом Народного секретаріату про суд була постанова «*Про запровадження народного суду на Україні*» (**4** січня **1918** р.), якою був передбачений розпуск усіх діючих на той час судових установ: окружних судів, судових палат, військових і морських судів, комерційного суду в Одесі, волосних і мирових судів. Ліквідувалися також інститути прокурорсь-

кого нагляду, слідчих, нотаріусів, присяжної і приватної адвокатури. Проведення цих заходів покладалось на місцеві Ради, які встановили спеціальні посади *особливих комісарів*.

Замість попередньої судової системи формувались народні суди - *дільничні, повітові та міські*. Усі ці суди були судами першої інстанції. До складу кожного з названих судів входило десять суддів, з них були два постійних і вісім чергових. Справи розглядалися у складі одного постійного та чотирьох чергових суддів. Дільничні народні суди розглядали справи, в яких покарання обмежувалося позбавленням волі на один рік або штрафом у п'ять тис. рублів та стягненням на користь потерпілої сторони майна на суму, яка не перевершувала суми штрафу. Якщо міра покарання передбачалася більшою, справа передавалася на розгляд повітового чи міського суду. За названою вище постановою апеляційний та касаційний порядки перегляду справ в Україні вважалися зайвими. Вироки і рішення дільничних, повітових і міських судів були остаточними і підлягали негайному виконанню, що, безумовно, було кричущим порушенням прав людини.

Протягом другого радянського періоду в організації судоустрою більшовики удосконалили свої підходи. *Тимчасове Положення про народні суди і революційні трибунали УСРР (14 лютого 1919 р.)* створило дві самостійні судові системи: *народні суди, ради народних судів та революційні трибунали*.

Згідно з названим положенням, за прикладом РСФРР, в Україні відмовилися від судів повітових і міських, і було організовано *єдиний народний суд*. Для вирішення справ у народному суді, крім постійного народного судді, залучалися засідателі, які обиралися у містах радами депутатів, а в повітах – виконкомками. Згідно з новим *Положенням про народні суди (26 жовтня 1920 р.)* судді, обрані радами на місцях, затверджувалися і могли бути достроково відкликані губвиконкомками. До кандидатів у народні судді висувалися певні умови: вони повинні були мати обов'язковий стаж політичної роботи, відповідну теоретичну й практичну підготовку.

Народному судді з шістьма народними засідателями були підсудні справи про посягання на життя людини, згвал-

тування, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, розбій, грабїж, підробка документів тощо. Народному судді з двома народними засідателями були підсудні решта кримінальних справ, а також визначені постановою окремі цивільні справи. Одноособово народний суддя вирішував усі цивільні справи. Для розслідування справ, підсудних народному судові, вводилися *народні слідчі*, які обиралися в такому ж порядку як і народні судді строком на один рік. Однак народні судді й самі могли провадити слідство на свій розсуд.

Впроваджувався касаційний порядок оскарження вироків і рішень народних судів. Як касаційна інстанція для народних судів створювалися повітові *Ради народних суддів*. За постановою Раднаркому УСРР «Про народний суд» (26 жовтня 1920 р.) ради народних суддів повинні були створюватись вже у губерніях.

Структурним елементом судової системи, що складалась з народних судів та рад народних суддів, стало створення на підставі постанови ВУЦВК відділу *Верховного судового контролю* (17 квітня 1919 р.). Як орган судового управління, названий відділ мав право проводити ревізії діяльності всіх судів УСРР, вимагати від них потрібних відомостей, давати всім судовим установам республіки керівні вказівки з питань застосування права, передавати до суду винних в порушенні кримінальних і кримінально-процесуальних законів, а також винних в порушенні роз'яснень і вказівок відділу Верховного судового контролю.

Проте народні суди й ради народних суддів в УСРР, як і в РРФСР, не відігравали серйозної ролі у здійсненні правосуддя. На цей факт звертали увагу навіть радянські історики права (*І.Галаган*): їх підсудність була надто обмеженою, й постуалася на користь революційних трибуналів.

На території України діяли *революційні трибунали* - губерньські, окружні, військові, військово-транспортні та інші. Створені на основі прийнятого ще Народним секретарством у судових справах спеціального положення «Про порядок створення на території України робітничих і селянських повітових і міських трибуналів, їхні завдання і функції» (23 січня 1918 р.), рево-

люційні трибунали розглядали справи особливої важливості (мародерство, саботаж, зловживання владою тощо), свої вироки виносили, керуючись «революційним сумлінням та революційною правосвідомістю». До складу революційного трибуналу входили: голова, два його заступники та члени (зазвичай - **12**), обрані радами робітничих, селянських і солдатських депутатів строком на шість місяців. справи розглядалися головою або одним із його заступників і чотирма членами трибуналу у порядку жеребкування. Дізнання і попереднє слідство здійснювали слідчі комісії (створювалися при трибуналах) силами *народних слідчих*. Вони мали право проводити огляди, обшуки, виїмки у всіх державних і приватних установах, викликати на допит, затримувати обвинувачених тощо. Особам, затриманим за підозрою щодо скоєння злочину, слідчі зобов'язані були пред'явити обвинувачення упродовж **48** годин.

Вироки спочатку оскарженню не підлягали, але від часу створення у складі наркомату юстиції (НКЮ) на підставі декрету РНК УСРР (**16** квітня **1919** р.) *Верховного касаційного суду* як суду другої інстанції для революційних трибуналів УСРР обвинувачені в справах, підсудних революційним трибуналам, одержали можливість оскаржувати вироки трибуналів. Не підлягали касаційному оскарженню лише вироки *Верховного революційного трибуналу*, створеного декретом Раднаркому УСРР при ВУЦВК (**15** квітня **1919** р.). Цей трибунал розглядав по першій інстанції лише справи, підсудні трибуналам і направлені йому на розгляд ВУЦВК, Президією ВУЦВК, Раднаркомом і НКЮ УСРР. Декретом Раднаркому УСРР (**22** квітня **1921** р.) Верховний касаційний суд НКЮ УСРР був перетворений у *Верховний касаційний трибунал* при ВУЦВК. А за Положенням від **31** травня **1921** р. Верховний касаційний суд став не лише касаційною інстанцією для революційних трибуналів УСРР, але й органом управління для революційних військових і військово-транспортних трибуналів УСРР. Ще однієї реорганізації касаційні суди зазнали **10** серпня **1921** р., коли Верховний касаційний трибунал і Верховний трибунал при ВУЦВК декретом ВУЦВК були ліквідовані і на

їх базі створено *Єдиний Верховний трибунал* при ВУЦВК (в Росії аналогічний трибунал було створено у червні **1921** р.).

Єдиний Верховний трибунал засновувався як суд першої інстанції, касаційна і наглядова інстанція для революційних трибуналів усіх видів. Відповідно до цього структурно він складався із судового, касаційного, військового і військово-транспортного відділів та Пленуму. Останньому належали чи не найбільші повноваження. Зокрема, пленум трибуналу мав право в порядку нагляду затребувати будь-яку справу із трибуналів УСРР, зупинити виконання вироку, змінити міру покарання, скасувати вирок і передати справу на новий розгляд.

Загальний нагляд за дотриманням т.зв. *революційної законності* покладалася на НКЮ та його органи на місцях – губернські відділи та повітові бюро юстиції.

Отже, організаційно-правовими засадами створення і діяльності в Україні радянської судової системи стали чинні в РСФРР принципи і підходи щодо організації і розуміння судоустрою. Інститут суду для більшовиків був однією з форм «революційного правосуддя» й знаряддям поширення та впровадження в Україні основ радянського суспільно-політичного устрою. Замість попередньої судової системи як «форми класового панування поміщиків і капіталістів» більшовики створили фактично дві самостійні судові системи: *народні суди, ради народних судів* з обмеженою підсудністю та *революційні трибунали*. Зокрема, останні вирізнялися широкою підсудністю, розглядали справи особливої важливості, а вирокі виносили керуючись «революційним сумлінням та революційною правосвідомістю».

Формування в Україні радянської міліції

У початковий період існування радянської державності в Україні, тобто наприкінці **1917** - початку **1918** рр., єдиної системи органів охорони правопорядку на українській території, що контролювалася більшовиками, не існувало, на організаційно-правовому рівні правоохоронні функції утворених в містах різних (за назвою) органів поєднувалися з функціями збройного захисту радянської держави.

Одним з перших (за О.Олійником) органів охорони правопорядку, на який, передовсім, покладалися завдання координації дій в боротьбі з анархією, спекуляцією та саботажем, був *Харківський губернський головний штаб боротьби з контрреволюцією* (30 січня 1918 р.). Штаб наділявся правом здійснення арештів та обшуків. Він мав усунути безладдя і передавати винних осіб суду революційного трибуналу, боротися з хуліганством, пияцтвом, торгівлею спиртними напоями і т. ін. В окремих містах України місцеві ради та військово-революційні комітети для боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями створювали *комісаріати громадської безпеки*. Такі комісаріати були утворені наприкінці грудня 1917 р. у Катеринославі (пізніше – Дніпропетровськ), а в середині січня 1918 р. - в Одесі. У своїй діяльності харківський Головний губернський штаб та комісари громадської безпеки в інших містах опиралися на озброєнні робітничі дружини і загони Червоної гвардії.

На контрольованій більшовиками території України першим спеціалізованим органом з охорони правопорядку стала *міліція*, що була створена на підставі декрету Раднаркому УСРР «*Про організацію міліції*» (9 лютого 1919 р.) з метою охорони революційного порядку і особистої безпеки громадян, а також для боротьби зі злочинними елементами.

Пролетарська, відверто класова природа радянської міліції України визначала і її головний обов'язок - охорону революційного порядку. Вона конкретизувалася шляхом встановлення предметів відання міліції, основних напрямів її діяльності. По характеру суспільних відносин, що складали їх зміст, завдання органів міліції визначалися такими основними напрямками: охорона основ радянського державного і суспільного ладу, забезпечення виконання приписів радянських законів; охорона громадського порядку, підтримання громадського благоустрою, адміністративна діяльність; боротьба зі злочинністю, здійснення попереднього слідства з кримінальних справ; вжиття заходів процесуального характеру щодо сприяння органам правосуддя.

Упродовж першої половини 1919 р. відбувався про-

цес реорганізації міліції в напрямку визначення спеціалізації її органів. Опіраючись на нормативно-правовий досвід Радянської Росії, маємо на увазі постанову НКВС РРФСР «Про роботу міліції» (28 жовтня 1917 р.) та спільну Інструкцію Народних комісаріатів внутрішніх справ та юстиції РРФСР «Про організацію Радянської Робітничо-Селянської міліції» (12 жовтня 1918 р.), уряд УСРР видав нормативні акти, які регламентували створення в Україні окремих служб міліції. Тобто тих, що мали особливі форми та методи діяльності. В результаті склалися кілька видів міліції: загальна (або зовнішня) міліція, кримінальний розшук та судово-кримінальна міліція, промислова, залізнична, річкова та морська міліції.

Головну роль у правоохоронній сфері відігравали органи загальної та судово-кримінальної міліції, кримінального розшуку. Так, на органи загальної міліції покладалася насамперед обов'язки внутрішньої служби. Вони повинні були стежити за станом громадського порядку в містах і селах, запроваджувати заходи з попередження і припинення порушень цього порядку, стежити за додержанням декретів і постанов органів влади, сприяти іншим державним органам у виконанні покладених на них завдань. До її функцій також належало сприяння судовим установам у виконанні вироків.

Організація і діяльність загальної міліції регламентувалася Інструкцією з організації радянської робітничо-селянської міліції, опрацьованою НКВС України у середині 1919 р. У штатах загальної міліції існували такі посади: завідувачі губернської міліції, начальники міської, повітової і районної міліції, їхні помічники, старші міліціонери і міліціонери. На службу до міліції приймалися лише громадяни УСРР, які визнавали радянську владу, користувалися активним і пасивним виборчим правом до рад, досягали 21 року та були письменними. В міліції могли служити як чоловіки, так і жінки. Не приймалися на службу особи, засуджені за вчинення злочинів; ті, що перебували під слідством і судом; позбавлені або обмежені у виборчих правах (тобто представники інтелігенції, буржуазії і т. ін.); ті, що використовували найману працю з метою отримання прибутку; ті, що жили на відсотки з капіталу; приватні

торговці, службовці і агенти колишніх жандармських відділень та поліції, а також служителі релігійних культів. Начальницький склад міліції комплектувався за строго партійною ознакою.

Органи кримінального розшуку (кримінально-слідчі комісаріати або відділи кримінального розшуку) та *судово-кримінальна міліція* створювалися з початку **1919** р. як самостійні установи. Вони не підпорядковувалися загальній міліції, а підлягали виконкомам місцевих Рад. З центру їхньою діяльністю, як і діяльністю загальної міліції, керував Народний Комісаріат Внутрішніх справ. Раднарком УСРР своїм декретом (**15** квітня **1919** р.) передавав органи кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції в підпорядкування Народному комісаріату юстиції, його місцевим установам, судово-слідчому апарату, а також колегіям громадських обвинувачів. Незабаром (травень **1919** р.) Нарком'юст УСРР опрацював *Положення про органи кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції*, яке стало правовою основою організації та діяльності кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції.

У Положенні органи кримінального розшуку і судово-кримінальної міліції розглядалися як допоміжний апарат судово-слідчих установ при розкритті й розслідуванні злочинів. Зокрема, на кримінальний розшук покладался обов'язок наглядати за злочинним елементом та попереджувати вчинення злочинів, розшукувати підозрюваних у здійсненні злочинів осіб, а також предметів та слідів, що можуть сприяти розкриттю злочину.

Промислова міліція займалася виключно охороною підприємств і установ, забезпечувала громадський порядок на їхній території. Формувалася вона на договірних засадах. З квітня **1921** р. по березень **1922** р. промислова міліція була тимчасово ліквідована в зв'язку з деякими реорганізаціями структур, після цього відновлена постановою Раднаркому від **31** березня **1922** р. і існувала поряд з зовнішньою міліцією. *Залізнична міліція* (заснована постановою РНК УСРР від **29** червня **1919** р.) користувалася всіма правами і обов'язками загальної, але займалася охороною порядку, майна і вантажів на залізничних шляхах, охороною станцій від нападів бан-

дитських (повстанських) формувань і мобілізацією населення у разі потреби для очистки шляхів. *Річкова міліція* також користувалася всіма правами і виконувала обов'язки загальної, займаючись при цьому охороною порядку на пристанях, пасажирських пароплавах, охороняла судна й водні споруди.

Взагалі, процес створення та діяльності органів радянської міліції в Україні, був тісно пов'язаний з інтересами забезпечення організаційних функцій *Наркома внутрішніх справ* (НКВС), що становили основу його діяльності протягом **1917-1922** рр. Хоча організаційну роботу по радянському будівництву на місцях в **1922** р. було в основному завершено, ВУЦВК поки що залишав її в компетенції НКВС, а затвердивши «*Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ України*» (**12** серпня **1922** р.), закріпив це юридично.

Положення вперше юридично регламентувало організаційну структуру наркомату, визначило його права та обов'язки. Структурно апарат НКВС складався з Адміністративно-організаційного відділу, Головного управління робітничо-селянської міліції, відділу комітетів незаможних селян, відділу національностей, управління комунальним господарством, фінансово-кошторисного відділу та управління справами. На місцях до системи НКВС належали губернські, повітові, міські та волосні управління виконкомів Рад, місцеві органи міліції, карного розшуку, Центррозшуку та ін. (*О.Олійник*). В цілому, НКВС проголошувався державним адміністративним органом, що мав здійснювати організаційні та правоохоронні функції. Вперше на законодавчому рівні було визначено місце НКВС в системі органів державної влади та управління України – він діяв як виконавчий апарат ВУЦВК. Останній призначав Народного комісара внутрішніх справ, який входив до складу Президії ВУЦВК та Ради Народних Комісарів.

Виявом розвитку процесів централізації управління органами міліції та її мілітаризації, стало утворення в системі НКВС УСРР *Головного управління міліції* (**30** березня **1920** р.) для керівництва усіма її видами. На підставі прийнятого недовзі *Тимчасового положення про робітничо-селянську міліцію* (кві-

тень 1920 р.), до її складу дозволялося зараховувати червоноармійців, які брали участь у боях, старших 28 років, і тимчасово звільнених з діючої армії в госпіталі або тих, що перебували у відпустці з причин хвороби. Червоноармійці, які вступали до міліції, звільнялися від подальшої служби в Червоній армії. Таким чином міліція за своїм кадровим складом наближалася до військових підрозділів. Згідно з новим затвердженням Раднаркомом УСРР *Положенням про робітничо-селянську міліцію* (14 вересня 1920 р.), органи міліції по суті набували значення збройних частин особливого призначення. Дослідники (О.Олійник) відзначають, що характерною рисою розбудови та діяльності міліції УСРР було постійне втручання в її роботу державних і партійних органів Російської Федерації.

Отже, процес становлення і діяльності в Україні радянських правоохоронних органів здійснювався на основі проголошуваних жовтневою революцією загальних принципів революційної доцільності та радянської (соціалістичної) законності — на кшталт російських, і був невід'ємною складовою частиною радянської державної системи в республіці. Упродовж 1917-1922 рр. відбувався пошук місця правоохоронних органів, в тому числі й міліції, в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід та нормативно-правову базу Радянської Росії. Створена українська нормативна база лише дублювала і незначною мірою доповнювала відповідні нормативні акти РРФСР.

Формування в Україні інших радянських каральних структур (органів державної безпеки) та спеціальних військових формувань

Чільне місце в структурі силових органів радянської держави належало репресивно-каральному апарату, що мав основним завданням забезпечення державної безпеки. Саме у репресивно-каральних органах зосереджувалася реальна влада у тогочасній Україні. Насамперед таким органом була *Все-*

російська надзвичайна комісія боротьби з контрреволюцією та саботажем (ВНК, рос. - ВЧК). Її голова - Ф.Дзержинський — обіймав ключову тоді посаду начальника тилу Південно-Західного (тобто українського) фронту. Формальний голова українського уряду Х.Раковський був лише членом Реввійськради цього фронту.

Перед ВНК стояли кілька головних завдань: налагодження ефективного механізму реквізицій продовольства, в першу чергу хліба; придушення селянських повстань, і взагалі, опору радянському режиму всіма доступними методами — передовсім через запровадження масового позасудового терору та інституту заручників, принципу колективної відповідальності громади за діяння окремого її члена, організацію концентраційних таборів тощо.

Зокрема, інститут заручників вводився як тимчасовий захід і застосовувався для попередження будь-яких контрреволюційних проявів в містах і селах України. Так, у випадку вбивства радянського працівника, члена комітету незаможних селян, червоноармійця, місцеві органи надзвичайної комісії відповідали розстрілом десяти заручників, що утримувалися в концентраційних таборах. За І.Біласом - термін *«концентраційні табори»*, що вживався в документах Раднаркому в перші роки радянської влади, означав місця ізолювання представників експлуаторських класів, які боролися з радянською владою чи співчували попередньому режиму, хоча й не займалися контрреволюційною діяльністю (т.з. превентивне ув'язнення). Табори організовувалися губернськими надзвичайними комісіями, загальне керівництво ними покладалось на головне управління суспільних робіт і повинностей НКВС України. Уже в перші роки більшовицького режиму в Україні було створено **18** концтаборів, до яких потрапило десятки тисяч осіб з інтелігенції, священників, підприємців, безробітних тощо. Такі табори були ліквідовані **30 січня 1922** р., однак залишилася система в'язниць, «Будинків примусових робіт» (рос. - ДОПРИ) — зародків майбутньої потужної системи Головного управління таборів (рос. - ГУЛАГу), яка терором допомагала насаджувати в Україні владу рад, політика якої формувалась у Москві.

Український філіал російської ВЧК – ВУЧК - було створено на підставі декрету Тимчасового робітничо-селянського уряду України «*Про організацію Всеукраїнської надзвичайної комісії*» (3 грудня 1918 р.) та його ж постанови «*Про Всеукраїнську, фронтові і місцеві надзвичайні комісії*» (27 грудня 1918 р.). Згідно з *Положенням про українську ЧК* (1 грудня 1919 р.), ВУЧК була відділом НКВС. При голові ВУЧК утворювалася колегія. Периферійні ЧК мали організовуватися місцевими радами на правах відділів виконкомів. Їм надавалося право здійснювати обшуки, арешти, вилучення, облави, накладати арешт на майно, вести слідство щодо приватних, посадових осіб та організацій, які підозрювалися у контрреволюції, шпигунстві й бандитизмі, виносити рішення в цих справах, робити адміністративні висилки, пропонувати виконкомам запроваджувати надзвичайний стан, ув'язнювати в концтабори, застосовувати вищу міру покарання. Також у своїй діяльності ВУЧК користувалися нормативними документами, які регулювали роботу російської ЧК (*В.Ченцов, Д.Архисрейський*).

Російська ЧК в Україні у своєму розпорядженні мала *особливі відділи (ОВ)* та спеціальні *військові формування*.

Щоправда, формальна спроба створити ОВ у структурі ВУЧК була зроблена в умовах другої спроби більшовиків поширити свою владу на Україну. Раднарком УСРР затвердив «*Положення про особливий відділ при Всеукраїнській надзвичайній комісії*» (травень 1919 р.), який мав працювати під безпосереднім контролем Реввійськради Південного фронту. Виконувати її завдання, а також доручення народного комісаріату у військових справах УСРР. Особливий відділ при Всеукраїнській надзвичайній комісії повинен був керувати «*мережею особливих відділів і пунктів, спрямовувати діяльність агентури за кордоном, а також на захоплених збройними силами іноземних держав та білогвардійською армією територіях*» (*М.Шитюк*).

Спеціальні військові формування в Україні з'являються на початку 1919 р., коли за дорученням радянського уряду України при ВУЧК створюються *Особливий корпус військ*

(ОКВ) ЧК (15 січня 1919 р.), а в губерніях - батальйони ЧК. На війська ВЧК було покладено завдання «боротьби з контрреволюцією», виконання оперативних завдань, охорона кордонів, залізничного і водного сполучення.

Головним принципом комплектування корпусу став суворий класовий підхід та партійний контроль за цим процесом. Вступати до ОКВ могли робітники, середняки та бідняки віком від 19 до 36 років, за рекомендаціями партійних більшовицьких організацій, профспілок, фабрично-заводських комітетів і комітетів селянської бідноти, або ж двох членів ВКП(б) (О.Олійник). Існування військ ВУЧК юридично закріпило *Положення про ВУЧК та місцеві надзвичайні комісії* (30 травня 1919 р.), яке визнало право органів державної безпеки України мати спеціальні військові частини. Окрім військових підрозділів ЧК в країні діяли продовольча армія, частини з охорони шляхів сполучення та інші війська спеціального призначення.

Враховуючи допущені помилки в діяльності карального органу попередньої більшовицької окупації України, репресивно-каральний апарат підлягав централізації. Наприкінці року (грудень 1919 р.) при Всеукраїнькомі було організовано *Управління надзвичайних комісій та особливих відділів*, яке згодом (17 березня 1920 р.) ВУЦВК перейменував у *Центральне управління надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і злочинами на посадах* (Цупнадком) при Раднаркомі УСРР. Паралельно з Цупнадкомом в Україні існували особливі відділи, що підпорядковувалися безпосередньо російській ВЧК.

Значні зміни в організацію більшовицького карального апарату в Україні вніс V Всеукраїнський з'їзд рад. ВУЦВК відповідно до рішень з'їзду перейменував Центральне управління надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією і посадовими злочинами на *Всеукраїнську надзвичайну комісію по боротьбі з контрреволюцією і посадовими злочинами* (30 травня 1921 р.).

Подальші організаційні зміни радянської репресивно-каральної системи в Україні припадають на 1922 рік. Так, постановою ВУЦВК «*Про скасування ВНК та організацію Держполітуправління*» (22 березня 1922 р.) було скасовано Всеукра-

їнську надзвичайну комісію боротьби з контрреволюцією, спекуляцією і посадовими злочинами. Замість неї при НКВС, під особистим головуванням Народного комісара або його заступника утворювалося *Державне політичне управління* (ДПУ), завданнями якого були: **1.** Боротьба з контрреволюцією і бандитизмом (цим до цього займалася міліція, в оперативному відношенні підкоряючись спочатку «надзвичайній комісії, пізніше - військовому командуванню); **2.** Боротьба зі шпигунством; **3.** Охорона водних і залізничних шляхів сполучення (раніше прерогатива водної і залізничної міліції); **4.** Охорона кордонів республіки; **5.** Боротьба з контрабандою і незаконним переходом кордону; **6.** Виконання спеціальних доручень Президії ВУЦВК або Ради Народних Комісарів з охорони революційного порядку.

ДПУ підпорядковувалися також особливі транспортні відділи, які вели боротьбу з військовими та транспортними злочинами; існували і особливі війська ДПУ на Україні, для боротьби з повстанським рухом при виконкомах діяли утворені Відділи Державного Політичного Управління.

Створення ДПУ безпосередньо позначилося і на структурі органів міліції. Зокрема, у зв'язку з його утворенням були ліквідовані (або увійшли до складу управління) такі підрозділи, як залізнична, річкова міліція і лінійні відділи кримінального розшуку.

Отже, процес становлення і діяльності в Україні радянських правоохоронних та репресивно-каральних органів здійснювався на основі проголошених жовтневою революцією загальних принципів революційної доцільності та соціалістичної законності. Ці органи були невід'ємною складовою частиною радянської державної системи в республіці. Упродовж **1917-1922** рр. відбувався пошук місця правоохоронних органів, в тому числі й міліції, в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід та нормативно-правову базу Радянської Росії. Створена українська нормативна база лише дублювала і незначною мірою доповнювала відповідні нормативні акти РРФСР. Завдання, поста-

влені перед органами внутрішніх справ і державної безпеки, спеціальними військами свідчили про них як про збройну силу партії, її «караючий меч». Радянська система правоохоронних та репресивно-каральних органів стояла, насамперед, на сторожі партійно-державних інтересів правлячої верхівки, а вже потім вирішувала складні завдання охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в країні.

Питання суверенітету УСРР в контексті правових взаємовідносин між радянськими Україною і Росією

Де-юре, радянська Україна до кінця 1922 р. вважалася суверенною державою. Назовні УСРР зберігала державну самостійність. *Де-факто*, московський центр поступово опановував головні сфери українського життя, чим зводив суверенітет радянізованої України до паперового. Причому громадськості завжди подавалось так, начебто сама Україна в особі свого радянського уряду була ініціатором певних заходів, спрямованих на об'єднання радянських республік.

Спочатку це обумовлювалось необхідністю спільної боротьби проти інтервенції та контрреволюції (Маніфест Тимчасового робітничо-селянського уряду від 29 листопада 1918 р.). А вже 26 січня 1919 р. у декларації того ж уряду, тепер перейменованого на Раднарком, зазначалось, що УСРР об'єднується з РРФСР на засадах «соціалістичної федерації». Сутність засад не розкривалася, але через півтора місяця VIII-й з'їзд РКП(б) прийняв партійну програму, котра давала на це конкретну відповідь: «Як одну з перехідних форм на шляху до повної єдності партія висуває федеративне об'єднання держав, об'єднаних за радянським типом». Отже, державність у національних республіках більшовики мали намір будувати лише з чітко визначеною перспективою: щоб вона була радянською.

«Воєнно-політичний союз» як правова форма відтворення російської імперії. Першого і фактично вирішального удару по декларованому суверенітету УСРР завдав ЦВК Росії на сесії ЦВК за участю представників чотирьох радян-

ських республік - України, Латвії, Литви і Білорусії, а також Криму, де було прийнято (1 червня 1919 р.) декрет Раднаркому РСФРР, згідно з яким було проголошено *Воєнний союз радянських республік* (пізніше названий «*воєнно-політичним*»). Варто підкреслити форму документа - декрет РСФРР, а не міжнародна угода - просто В.Ленін та інші керівники більшовицької партії вже тоді вважали суверенітет чотирьох республік цілковитою фікцією, тому питання об'єднання вирішувалися за допомогою звичайного внутрішньо-російського декрету.

Передовсім декрет проголосив *об'єднання військових організацій та військового командування*. Правда, відомий український історик зі Львова Я.Дашкевич слушно зауважував, що декрет від 1 червня 1919 р. був документом виданим постфактум. Тому, що на той час українських військових формувань вже не було. А Українська радянська армія (лише за назвою, бо вона також входила до складу загальноросійських збройних сил) проіснувала аж 8 днів - від 27 грудня 1918 р. до 4 січня 1919 року.

Згідно з умовами декрету також передбачалося *створення спільних Рад народного господарства, залізничних управлінь та залізничного господарства, комісаріатів фінансів та праці*. Тобто більшовицькі лідери поставили на порядок денний питання про об'єднання урядових та господарських органів Росії та України, керівництва цілих галузей, в першу чергу залізниць, а також створення спільних виробничих центрів. 21 липня 1919 р. Раду Народного господарства (РНГ) начебто незалежної радянської України постановою Президії ВРНГ РРФСР було взагалі ліквідовано, відтак відповідне регулювання та керівництво «господарсько-економічним життям» обох соціалістичних республік було передано виключно до ВРНГ РРФСР.

Декрет про військовий союз призвів до загострення внутрішнього становища в Україні, фактично зміцнив лави об'єднаних армій УНР і ЗУНР (у серпні разом з УГА розпочали похід на Київ війська Симона Петлюри. Наприкінці 1919 р. на західному березі Дніпра була відновлена УНР). Військово-політичний союз різко активізував по всій території України повстанський рух. (За офіційними даними радянського уряду, за короткий проміжок часу - від квітня до серп-

ня 1919 р. - на Україні спалахнуло понад 300 селянських повстань проти радянського режиму). Вже влітку більшовики змушені були залишити Україну, а в жовтні 1919 р. Президія ВУЦВК на своєму останньому засіданні визнала недоцільним подальше існування другого українського радянського уряду і передала усі його повноваження т.зв. «трійці». Одночасно Президія «тимчасово» розформувала ВУЦВК та направила його колишніх членів «у розпорядження партійних та військових установ» (Д.Яневський).

«Доба договірних відносин»: взаємовідносини між УСРР і РСФРР. У третьому радянському періоді Радянська Росія з метою забезпечення свого впливу в Україні розмістила тут шість армій, сукупна чисельність яких перевищувала мільйон бійців (С.Кульчицький). Разом з органами державної безпеки і міліції вони утворювали потужне силове поле, в якому ніхто не міг кинути виклик силоміць насадженої диктатурі. Проте пролетарські вожді розуміли, що утримувати тільки силою величезну республіку неможливо. Наприкінці 1919 р. було змінено ленінський курс в політиці щодо України (резолуція VIII конференції РКП(б) «Про радянську владу на Україні»), відтепер спрямований на врахування національного фактора. У сукупності це стало підставою для заміни декрету Всеросійського ЦВК у взаємовідносинах з Україною видимістю міжнародного договору, який в науковій літературі відомий під назвою «Союзного робітничо-селянського договору» (28 грудня 1920 р.).

Підписаний головою Раднаркому РСФРР В.Леніним і наркомом закордонних справ Г.Чичеріним, з одного боку, а також головою Раднаркому і за сумісництвом нарком закордонних справ УСРР Х.Раковським, з другого, цей «рівноправний» договір про військовий і господарський союз вважаємо *другим ударом по суверенітету радянської України.*

Попри те, що у преамбулі договору підтверджувалась незалежність і суверенність обох договірних сторін, зокрема, наголошувалося (ст.2), що з факту приналежності території УСРР до колишньої Російської імперії для УСРР не випливало ніяких зобов'язань, Я.Дашкевич обґрунтовано називає цей договір *цинічним*. Бо посилання на незалежність і суверенність радянської України тут - порожній звук, тому що цілком формально, хоча й незаконно, цієї незалежності й суверенітету її позбавив декрет ЦВК РСФРР 1 червня 1919 р. Насправді, зміст договору суперечив преамбулі. Найважливіші галузі державного управління були визнані спільними для обох державних формацій, але передані під керівництво уряду РСФРР. За ст.3 Договору об'єднаними вважались сім комісаріатів: військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошти і телеграфів та Вищої ради народного господарства. Це означало, що відповідні комісаріати Раднаркому радянської Росії здійснювали свої функції на Україні через *уповноважених* при уряді УСРР. Останніх повинні були затверджувати і контролювати ЦВК і з'їзди Рад УСРР. Додамо, що Всеросійські з'їзди Рад і їх ЦВК (від 16 червня 1920 р. до складу ЦВК Росії введено також 30 делегатів від УСРР) мали право видавати у цих галузях *закони й постанови*, спільні для обох радянських республік. При цьому ЦВК УСРР, як правило, й собі повторював їх законодавчим порядком. У віданні уряду України в 1920 р. формально залишалися комісаріати освіти, внутрішніх справ, охорони здоров'я, сільського господарства, юстиції. Проте й вони діяли під впливом жорстко централізованої системи запровадженої комуністичною партією і орієнтувалися на московські відомства.



Раковський
Христиан Георгієвич
(1873-1941 рр.)

Отож, закладені в договір правові норми позбавляли Україну будь-якої можливості істотно впливати на об'єднані комісаріати, а відтак спеціальні угоди, що мали регулювати порядок і форму внутрішнього управління, детально розроблені так і не були. Це давало змогу російським наркоматам,

що стали фактично наддержавними, цілком контролювати військовий і народногосподарський комплекси України. Було централізовано управління фінансами, шляхами сполучення, зв'язком, торговим флотом, об'єднувалися бюджетна, податкова та грошова системи. Більш того, окремі господарські структури в Україні навіть передавалися у безпосереднє підпорядкування російським структурам. Як результат - на кінець **1922** р. у віданні уряду УСРР залишалась незначна кількість підприємств місцевої та кустарної промисловості.

Зазначимо, що на початку **1920**-х рр. зовнішні зносини УСРР з іншими країнами провадилися ще *безпосередньо*, адже республіка, скориставшись з формальної незалежності, розвинула досить-таки активну діяльність на міжнародній арені. Були встановлені дипломатичні відносини з Латвією, Литвою, Австрією та іншими країнами, підписано ряд міжнародних договорів. **14** лютого **1921** р. було підписано мирний договір УСРР з Литвою, **18** березня **1921** р. укладено, відомий вже, Ризький мирний договір з Польщею. На початку **1922** р. було підписано також договір про «дружбу й братерство» між Україною і Туреччиною. Щоправда, зміст його повністю відповідав договору, укладеному між Росією і Туреччиною у березні **1921** року. Зрештою, всі закордонні виступи УСРР були цілком скоординовані з РСФРР. Це незабаром привело до т.зв. «*дипломатичного союзу*» радянських республік. Його започаткував договір від **22** лютого **1922** р., підписаний у Москві між РСФРР і УСРР (та іншими **7** радянськими республіками) про передачу Росії представництва УСРР (та інших радянських республік) на загальноєвропейській конференції з врегулювання економічних та фінансових питань. Тим самим, *уряд УСРР фактично відмовився від ведення власної зовнішньої політики*. А спеціальним декретом ВУЦВК (**28** березня **1922** р.) було фактично закладено правову основу під визнання *єдиного спільного громадянства* для т.зв. радянських республік.

Отже, аналіз правових форм взаємовідносин між радянськими Україною і Росією у період національно-демократичної революції і до підписання договору про утво-

рення СРСР засвідчив, що УСРР від самого початку виникнення була частиною єдиного радянського державного комплексу. Найбільш показовим документом на підтвердження цієї тези був укладений у грудні 1920 р. «Робітничо-селянський договір» - *нерівноправний* і підневільний для України, типовий *колоніальний договір*. Перетворення органів державного управління Російської Федерації на загальнофедеративні по суті означало *фактичне включення України* (та інших республік) у кордони Радянської Росії умовно на правах автономій, насправді - колоній.

Союзний договір 1922 р. в історико-правовій оцінці

Логічним завершенням кількарічних зусиль державної влади РСФРР щодо реалізації своєї політичної доктрини по відношенні до УСРР після укладення «Військово-політичного союзу» і т.зв. «Робітничо-селянського союзу» стало «добровільне» об'єднання в складі Союзу РСР.

У сучасній вітчизняній науковій літературі (П.Брицький, Я.Дашкевич, С.Кульчицький, Є.Юрійчук) обґрунтовано наголошується, що історія утворення СРСР густо насичена ідеологічними штампами. Попри те, що у пропаганді наступних десятиліть сам факт утворення Союзу намагалися зобразити як «всенародний об'єднавчий рух», насправді в суспільстві він не викликав будь-якого резонансу. Тому що події, пов'язані з укладенням союзного договору, розвивалися за ретельно спланованим в оргбюро ЦК РКП(б) сценарієм. Останній згодом і ліг в основу офіційної історії створення СРСР, на яку й сьогодні можна натрапити чи не в кожному підручнику, енциклопедії і т. ін. Її можна передати кількома тезами.

10 грудня 1922 р. у Харкові відкрився VII-ий Всеукраїнський з'їзд Рад. Його делегати схвалили Декларацію про утворення Союзу РСР і проект основ Конституції СРСР, а також звернулися до всіх республік із закликом негайно розпочати законодавче оформлення єдиної держави. Було запропоновано скликати загальносоюзний з'їзд рад. Через кі-

лька тижнів делегати від УСРР поїхали у Москву на I-й Всесоюзний з'їзд Рад, що тривав тільки один день - **30** грудня **1922** р.

На з'їзда було винесено на обговорення два підходи щодо майбутньої державної конструкції. Сталінська концепція автономізації передбачала створення унітарної держави, в свою чергу, проект українського «прем'єра» Х.Раковського обмежував компетенцію союзних органів, передбачав ліквідацію союзного громадянства і окреслював у загальних рисах конфедеративний тип союзних відносин. ВКП(б) як носій нейтралістських тенденцій засудила українську точку зору, усунувши водночас найбільш неприйнятні для республік положення проекту «автономізації» і розробивши концепцію Союзу — федеративної держави, що зберігає республіканську державність.

З'їзд затвердив Декларацію про утворення Союзу РСР і Договір про утворення СРСР (причому несподівано виявилось, що обидва документи, за спиною делегатів з'їзду, були напередодні - **29** грудня **1922** р. - прийняті Конференцією повноважних делегацій). У ст. **26** Союзного договору урочисто проголошувалося: «За кожною із союзних республік зберігається право вільного виходу з Союзу». Проте, зауважимо, що впродовж усього часу існування СРСР механізми здійснення цього права не прописувалися ні в конституціях, ні в законах або підзаконних актах. Було обрано Центральний виконавчий комітет (ЦВК) СРСР і чотирьох (за кількістю суб'єктів Союзу) голів ЦВК, від України - Г.Петровського.

Однак ретельний аналіз подій навколо офіційної історії укладення Союзного договору й аналіз документів I Всесоюзного з'їзду Рад ставлять під сумнів легітимність утворення **30** грудня **1922** р. СРСР.

По-перше, долю України ще раз вирішував не її народ. Дослідники (*Я.Дашкевич*) справедливо підкреслюють, що *майбутнє вже раніше поневоленої республіки вирішували ніби парламентським шляхом* (пригадаємо собі більшовицьку виборчу систему за Конституцією **1919** р.) *неукраїнці*: на загальну кількість **782** депутатів було лише **46%** (**362** депутати) українців. Це відбувалось у країні, в якій понад **80%** мешканців стано-

вили українці. Відповідно, такі обставини ставлять під сумнів - з чисто формальних міркувань - легітимність рішення VII-го Всеукраїнського з'їзду Рад про бажання України приєднатися до Союзу.

По-друге, Союзний договір 1922 р. ніколи не вийшов поза стадію проекту, який ще треба було доповнювати, затверджувати, вводити в дію. Аргумент - на з'їзді текст, який мали за Союзний договір 1922 р. було прийнято лише за основу (*«в основному»*). Цей проект мав доопрацьовуватися ЦВК разом з урядами республік. Лише після того, тобто після внесення доповнень і змін, договір мали ввести в дію спершу тимчасово на наступній сесії ЦВК СРСР, а остаточно ратифікація договору мала відбутися на II-му з'їзді Рад СРСР. Лише після проведення усіх заходів проект договору міг і мав перетворитися у справжній договір про утворення СРСР (*Я. Дашкевич*).

Справді, згідно із згаданою постановою I-го з'їзду Рад президія ЦВК в Москві утворила 10 січня 1923 р. комісію з 13 осіб, до якої входили представники союзних республік. Завдання комісії полягало в тому, щоб збирати пропозиції союзних республік відносно тексту і змісту Декларації і Договору. Однак роботу комісії швидко припинили, а найближча, 2-га сесія ЦВК СРСР у липні 1923 р. не розглядала жодних зауважень по Декларації і Договору, не затверджувала доповнену Декларацію і новий текст Договору і не запроваджувала їх тимчасово в дію. II Всесоюзний з'їзд рад мав бути скликаний наступного року, але відбувся 31 січня 1924 року, в зв'язку зі смертю Володимира Ульянова-Леніна. Про Декларацію і Договір на з'їзді не було сказано ні слова, і ніхто їх тоді, ні пізніше не затверджував і не вводив у дію. Отже, постанова I-го з'їзду Рад СРСР не була виконана. Можна знайти лише одне-єдине пояснення цих фактів: союзні республіки, незважаючи на грубий тиск Центру, закидали комісію 13-ти такою кількістю поправок і доповнень, що *ставити Декларацію і Договір на обговорення і остаточно затвердження означало провалити їх централізаторський характер, і створити фактично конфедерацію* (а це не входило у плани Сталіна). Однак, скориставшись траурною атмосферою, Сталін виніс на розгляд делегатів II Все-

союзного з'їзду рад проект Конституції СРСР, який був ухвалений з'їздом. Однак фокус полягав у тому, що Декларація і Договір про утворення СРСР були її складовими частинами.

По-третє. Існує ще один непрямий доказ провалу І з'їзду рад СРСР. 17 квітня 1923 року генсек Й.Сталін в оргзвіті ЦК XII з'їздові РКП (б) не обмовився про створення СРСР ані словом!

А 23 квітня в *«Доповіді про національні моменти в партійному і державному будівництві»* він заявляв, що більшовикам ще тільки належало *«об'єднати ці республіки»* в той самий *«єдиний союз, який називається СРСР... Але легко казка кажеться, та не скоро діло робиться»*. Сталін визнає *«цілий ряд факторів, які не тільки сприяють об'єднанню народів в одну державу, але й гальмують це об'єднання»*.

В цілому, багато фрагментів цієї доповіді виголошено в гіпотетичному плані або в майбутньому часі. Більше того, вона засвідчує, що «національні» республіки домагалися мінімізації дедалі наростаючої залежності від Кремля. Зрештою, однією з гарантій мало бути функціонування інституту чотирьох голів ЦВК *проектованого, проте, так і не узаконеного* СРСР. Перший з'їзд обрав Центральний виконавчий комітет, а його перша сесія – цих перших керівників. Від Російської Федерації, Закавказької Федерації, Білорусії ними стали голови ЦВК республік – відповідно Калінін, Наріманов, Черв'яков. А від України - В. П. (!!!) Петровський. Так записано в протоколі, хоча звичайно мався на увазі Григорій Петровський. Так, це технічна помилка, проте, з суто *юридичної точки зору, діяльність цього ЦВК не можна вважати законною*. Іншими словами, Союз РСР тоді не відбувся як *юридичне об'єднання* радянських республік.

По-четверте, характер укладення Союзного договору суперечив елементарним нормам міжнародного права (*а Союзний Договір 1922 р. мав, без сумніву стати міжнародним актом*): його ніхто не підписував; у ньому не йшлося про термін дії договору; він не був ратифікований. А такі речі є взагалі не сумісними з поняттям «міжнародний договір». Отож, й як *міжнародний акт Договір про утворення СРСР ніколи не діяв ні формально, ні фактично*.

Отже, *«проект нереалізованого договору не може вважатися юридичною підставою утворення СРСР і входження до нього України та інших т.зв. республік» (Я.Дашкевич)*. Особливості укладення Договору про утворення СРСР засвідчує проведення свідомої політики підпорядкування республік єдиному центру й завершення процесу відродження єдиної наддержави в межах колишньої Російської імперії. А той факт, що така політика здійснювалася без дотримання елементарних процедур і з порушенням юридичних норм, надає усі підстави вважати створення СРСР нелегітимним. За спостереженнями дослідників (*М.Дністрянський*), навіть партійні документи того часу свідчать, що утворення СРСР розумілось значною частиною радянських чиновників в центрі і на місцях *«не як союз рівноправних державних одиниць, а як крок до ліквідації республік»*.

Таким чином, можемо стверджувати, що впродовж **1917-1922** рр. тривав пошук оптимальної моделі реалізації політичної та правової доктрини Росії щодо України. Змінювалися форми її практичного втілення, проте незмінною залишалася її сутність. Декларуючи на різних етапах різні варіанти встановлення правових міждержавних зв'язків, Росія фактично намагалася використати їх для досягнення стратегічної мети – збереження цілковитого контролю над усіма найважливішими сферами життєдіяльності українського суспільства. Практично централізаторські принципи більшовицької партії переносилися на організацію державних структур. Форма ж (утворення СРСР) мала лише вуалювати справжню сутність запроваджуваної унітарної державності.

Закріплення в Україні радянської державності і права

Організаційно-правові засади реалізації «нової економічної політики» як засобу урегулювання соціально-економічних відносин

Декілька перших років панування в Україні радянської (більшовицької) репресивної системи підірвали її економіку і наприкінці 1920 р. призвели країну до краю прірви, що викликало невдоволення політикою радянської влади серед широких верств трудового населення України. Тому, побоюючись втратити владу, монополю правляча більшовицька партія визнала за необхідне на початку 1921 р. перейти до т.зв. *непу*. «*Нова економічна політика*» прийшла на зміну політиці «восного комунізму», і розглядалася, передовсім, як засіб урегулювання соціально-економічних відносин.

Основи стратегії здійснення непу були визначені на початку березня 1921 р. рішенням X з'їздом РКП(б) «*Про заміну розверстки натуральним податком*», а конкретизовані у прийнятих державними органами РСФРР впродовж кількох наступних років нормативно-правових актах (фактично дублювалися в УСРР). Неп в Україні запроваджувався ухваленою надзвичайною сесією ВУЦВК постановою «*Про заміну продовольчої розверстки натуральним податком*» (27 березня 1921 р.). Через місяць відповідні рішення X з'їзду РКП (б) були одностайно підтримані Першою всеукраїнською нарадою КП(б)У.

Лівова частка організаційно-правових заходів радянської держави у реалізації непу стосувалася сфери сільського господарства, і мали на меті конкретизувати заміну продрозверстки. Насамперед це були кілька постанов Раднаркому УСРР. Першою - «*Про натуральний податок на зернові продукти*» (29 березня 1921 р.) уряд задалегідь визначав селянам розмір податку на зернові продукти врожаю поточного

року. Інша постанова: «*Про натуральний податок на хліб, картоплю та олійне насіння*» (28 травня 1921 р.) передбачала визначення розміру податку для кожного господарства окремо. Податок зокрема мав обчислюватися залежно від врожаю у певній місцевості, від кількості ріллі і душ у господарстві. «*Декрет про єдиний натуральний податок*» (17 березня 1922 р.) звів численні види натурального продподатку 1921 р., до шести. Селяни отримували право вибору виду продукції, якою сплачуватиметься єдиний натуральний податок, який нараховувався в пудах жита чи пшениці. Натурподаток відповідно відрізнявся від продподатку 1921 р. тим, що обкладався єдиний об'єкт – т.зв. *удобна земля*, тобто угіддя всього господарства, як єдиного цілого. Декретом передбачалися і пільги: скасування недоздачі продподатку 1921 р., зменшення його частки на 10% при своєчасному виконанні.

Для піднесення сільського господарства важливе значення мало впровадження різних видів кооперації, видання постанови ВУЦВК «*Про відбудову та зміцнення сільського господарства України*» (19 квітня 1922 р.) та особливо - декрету ВУЦВК і Раднаркому УСРР «*Про запровадження єдиного сільськогосподарського податку*» (19 травня 1923 р.). На думку дослідників (С.Корнюченко), єдиний сільгосподаток 1923 р. був кроком вперед у порівнянні з продподатком та єдиним натурподатком 1921-1922 рр. Це виявилось в тому, що з 1 жовтня 1923 р. скасовувалися численні форми оподаткування, які на той час існували. Він замінював продподаток, трудгужподаток, подвірно-грошовий податок, разовий податок на відбудову сільського господарства, загальногромадський та п'ять інших різних податків, що встановлювалися місцевими органами державного управління. Обкладання сільського населення будь-якими іншими податками заборонялося. Винні у цьому особи підлягали кримінальній відповідальності.

Попри особливу увагу законодавця до проблем регулювання відносин у сфері сільського господарства, дослідники (О.Мироненко), характеризуючи неп, обґрунтовано стверджують, що, наприклад, заміна продрозверстки була лише одним з його (непу – І.Т.) елементів, однак далеко не стриж-

невим, і тим більше не його сутністю. В цілому неп орієнтував, у т.ч. в сільському господарстві, на: запровадження принципу соціальної справедливості (до того ототожнювалася з класовою політикою) у ринкові відносини, у сфері товарного виробництва, товарно-грошового обігу. Так, на захист найбідніших верств населення була спрямована постанова ВУЦВК «Про визнання недійсними кабальних угод на хліб» (8 липня 1922 р.), «Про продовження терміну закріплення майна, відібраного комнезами» (1 листопада 1922 р.). За принципом перекладання основного тягару податків з бідняків на заможні верстви селянства розвивалося податкове законодавство.

Однією з головних складових непу була торгівля



Неп в Україні

(державна, кооперативна, приватна). Допускалася вільна торгівля, однак при суворому регулюванні її з боку владних органів. Законодавчому регулюванню торгівлі держава приділяла значну увагу. Дослідники (В.Гончаренко) зазначають, що лише за період 1923-1924 рр. було

прийнято низку правових актів в галузі торговельного законодавства: постанова ВУЦВК і Раднарком УСРР «Про купівлю-продаж вроздріб із розстрочкою платежу» (3 січня 1923 р.), яка мала особливе значення для сільського населення, бо давала змогу селянам купувати на пільгових умовах сільськогосподарські машини; положення Раднарком УСРР «Про товарні біржі» (23 лютого 1924 р.), котре визначало структуру бірж; резолюція ВУЦВК і Раднарком УСРР «Про боротьбу з дорожнечою» (14 березня 1924 р.), що мала на меті зниження цін; постанова Раднарком УСРР «Про фірму» (25 вересня 1924 р.), що встановлювала порядок функціонування фірм і зміст поняття фірми; постанова Раднарком УСРР «Про торговельний реєстр» (2 жовтня 1924 р.), яка вимагала від усіх торговельних і промислових підприємств реєструватися в органах наркомату внутрішньої торгівлі (НКВТ) УСРР тощо.

Подальший розвиток промисловості непередбачав на основі її електрифікації. Один з ефективних шляхів відбудови-розбудови промисловості, який активно використовувала держава у рамках реалізації непу, полягав у залученні іноземного капіталу й створенні підприємств у формі концесії. Проте головні засади промислової політики непу передбачали посилення боротьби з бюрократизмом та адміністративно-командним втручанням в економічні процеси, а ширше - перехід до власне економічних методів управління. Важливим кроком на тому шляху стало використання госпрозрахунку. А це вимагало виокремлення із загальної маси державного майна певних господарських комплексів – державних трестів і підприємств і визнання за ними господарської самостійності. Правове становище трестів визначалося декретом ВУЦВК «*Про державні промислові підприємства, які діють на засадах комерційного розрахунку (трести)*» (2 липня 1923 р.). За цим документом діяльність трестів, керівництво якими здійснювала Вища Рада народного господарства (ВРНГ), була зорієнтована на ринок. Трести отримували самостійність у сфері постачання виробництва і збуту продукції.

Одна з найважливіших засад, що лежала в основі реалізації непу, полягала у поєднанні економічних, моральних і матеріальних інтересів населення та підвищенні особистої зацікавленості трудівника в результатах праці. Цей напрям, зокрема, передбачав надання права оренди приватними особами частини дрібних державних підприємств, дозволу на організацію невеликих приватних підприємств, застосування обмеженої оренди землі, тимчасове використання капіталістичних елементів в економіці, допущення у товарному виробництві найманої праці тощо.

Нарешті, впровадження непу й розгортання ринкових відносин супроводжувалося вдосконаленням державного планування і управління, наслідком чого стало формування системи планових органів: *Української економічної ради* (28 вересня 1921 р.) для «об'єднання, систематичного узгодження, регулювання і контролю роботи економічних наркоматів УСРР, уповноважених наркоматів РСФРР» та її представ-

ництв на місцях – губернських економічних рад; *Української державної загальнопланової комісії* (Укрдержплан) у складі Раднаркому УСРР (10 квітня 1925 р.) з головним завданням – створення єдиного господарського плану.

Із запровадженням непу намітилося зростання сільськогосподарського виробництва, добробуту людей. Швидко відновлювалася промисловість, налагоджувалася робота транспорту. Розвивалася фінансово-економічна сфера: відкривалися нові банки, зміцнювалася грошова система, припинилася інфляція тощо. Як наслідок через кілька років виробничий потенціал України досягнув довоєнного рівня. У правовій сфері докорінно змінювалося податкове законодавство, видавалися декрети про вільний обмін, купівлю та продаж сільськогосподарської продукції, фабрично-заводських і кустарних виробів, про затвердження принципів планового господарства, госпрозрахунку тощо. Значно пом'якшувалися методи «червоного терору».

У кінці 1920-х непу з ініціативи Й.Сталіна почав різко згортатися. Приватний сектор у промисловості і торгівлі був розгромлений, багато «непманів» опинилися у засланні. В усіх сферах життя держави насаджувалася адміністративно-командна система та здійснювався тотальний силовий тиск на суспільство взагалі.

Перехід до нової економічної політики, а також проголошення утворення СРСР, зумовили проведення низки реформ і не лише в економічній сфері, але й в державному апараті, судоустрої та законодавстві УСРР. Реорганізація останніх здійснювалася на ідеологічних засадах проголошеного курсу на *«революційну законність»*, за яким ідея законності пов'язувалася з необхідністю розвитку цивільного обороту з правовими гарантіями його учасникам. При цьому декларувалася єдність законності і боротьба з місцевою адміністративною сваволею. А необхідними умовами зміцнення законності визначалися реформа судово-прокурорських та правоохоронних (каральних) органів, а також кодифікація законодавства.

Державно-правовий статус УСРР в складі Союзу РСР

Проголошення утворення СРСР призвело до певних (хоча і формальних) змін в структурі владних органів центру (федерації) і суб'єктів Союзу. Вони були закріплені першою Конституцією СРСР (січень 1924 р.) та у її республіканському варіанті – новій редакції конституції УСРР, прийнятій на IX Всеукраїнському з'їзді Рад (травень 1925 р.).

На рівні федерації зміни владної структури фактично зводилися до трансформації всеросійських органів влади у загальносоюзні. Так, загальносоюзними центрами влади стали ЦК РКП(б) і РНК РСФРР. Росія, виходячи з механізму утворення СРСР, повинна була отримати власну партійну і радянську вертикалі органів влади. Однак вожді партії визнали небезпечним утворювати конкурентний компартійно-радянський центр у Москві. Був створений тільки Раднарком РСФРР, який керував другорядними підприємствами. Партійного центру не було, і російські губпарткоми підпорядковувалися безпосередньо ЦК РКП(б). Виходило, що фактично провідне місце в ієрархії народів у росіян сполучалося з відсутністю національної державності, а це (за С.Кульчицьким) означало, що російська радянська державність була імперською.

В УСРР формально верховним органом влади й далі залишався *Всеукраїнський з'їзд рад*. Він був покликаний через *законодавчу, верховні управлінську та контрольну функції* вирішувати питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва на Україні, виробляти загальні засади й напрями діяльності уряду і усіх «органів радянської влади в УСРР» (Н.Онищенко). Основою організаційної діяльності з'їздів були пленарні засідання. Нормативно-правові акти Всеукраїнських з'їздів рад на території республіки мали директивний характер та найвищу юридичну силу. Однак з утворенням СРСР керівництво республіки мусило керуватися постановами з'їздів рад СРСР, директивами з'їздів ВКП(б) і КП(б)У та пленумів ЦК ВКП(б) і КП(б)У. Нова редакція

Конституції УСРР (1925 р.) внесла зміни у черговість скликання з'їздів – щорічно, а з 1926 р. чергові Всеукраїнські з'їзди Рад стали скликатися не щорічно, а раз на два роки.

Між з'їздами функції верховного органу влади виконував *Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет (ВУЦВК)*, повноваження якого регулювало *Положення про ВУЦВК (12 жовтня 1924 р.)*. Останнє визначало порядок виборів ВУЦВК, термін його повноважень тощо. Зокрема, ВУЦВК наділявся правом зупиняти чинність, скасовувати і змінювати акти усіх нижчестоящих органів влади та управління. Формою діяльності ВУЦВК були сесії (скликалися тричі на рік).

У період між ними функції найвищого органу державної влади в Україні виконувала *Президія ВУЦВК*, діяльність та склад якої регулювалися *Указом про порядок роботи Президії ВУЦВК (1 липня 1926 р.)*. Зокрема, згаданим документом передбачалося також створення Малої Президії ВУЦВК, яка відігравала роль внутрішнього допоміжного органу. Оскільки розмежування законодавчих і виконавчих функцій радянське право цього періоду ще не знало, то Президія ВУЦВК, поряд з виконавчою владою, мала й широкі законодавчі повноваження. Її повноваження мали повну силу законів, якщо їх не скасовували постанови пленумів або з'їздів рад УСРР. Сесії ВУЦВК скликалися Президією: чергові – не рідше трьох разів на рік; надзвичайні – з ініціативи Президії ВУЦВК або за поданням Раднаркому УСРР чи на вимогу не менш як третини членів ВУЦВК. Конкретні питання на розгляд ВУЦВК могли вносити його Президія, Раднарком, а також окремі члени ВУЦВК. Уся робота ВУЦВК контролювалася і спрямовувалася КП(б)У.

ВУЦВК утворював також *Раду народних комісарів*. Згідно з новою редакцією Конституції Раднарком УСРР вже не входив до верховних органів влади. Він ставав *розпорядчим і виконавчим органом ВУЦВК*. Останній надавав право Раднаркому видавати *декрети і розпорядження*, що були обов'язкові до виконання на усій території УСРР. *Положення про Раднарком УСРР (12 жовтня 1924 р.)* досить детально визначало склад

РНК. До нього зокрема входили: голова, його заступники, наркоми (землеробства, фінансів, внутрішньої торгівлі, праці, внутрішніх справ, юстиції та прокуратури республіки, робітничо-селянської інспекції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення), голова Вищої Ради народного господарства УСРР, уповноважені наркоматів СРСР при УСРР. Раднарком УСРР звітував перед союзними органами. Президія ЦВК УСРР мала право скасовувати рішення ВУЦВК і РНК УСРР. У **1927-1929** рр. було також прийнято ряд положень про окремі наркомати, в яких чітко визначалися їх структура, права та обов'язки.

У загальносоюзних органах влади УСРР була репрезентована своїми делегатами на з'їзді Рад СРСР, зі складу українських делегатів з'їздів Рад виділялась певна кількість членів до Ради Союзу та п'ять членів (нарівні з іншими союзними і автономними республіками) до Ради Національностей, які разом становили двопалатний Центральний Виконавчий комітет СРСР, що діяв між з'їздами Рад. Окрім того, з **1924** року (з часу утворення Молдавської АСРР у складі УСРР) до Ради Національностей входило ще п'ять членів від МАСРР. Поточне законодавство було компетенцією президії ЦВК.

Утворення СРСР призвело до перерозподілу повноважень між Центром і союзними республіками. Вони були *розмежовані* з чітко вираженою тенденцією до централізації. Найважливіші галузі державного і господарського життя (п'ять наркоматів): зовнішня політика і торгівля, оборона, шляхи сполучення і зв'язок були цілком віднесені до компетенції загальносоюзної влади, під керуванням загальносоюзних (т.зв. «*злитих*») народних комісаріатів уряду СРСР. У деяких галузях УСРР (як і інші союзні республіки) зберегла свої керівні органи, які, однак працювали за вказівками відповідних центральних інституцій Союзу. Це були об'єднані (*«директивні»*) наркомати: фінансів, праці, робітничо-селянської інспекції, внутрішньої торгівлі, Вищої Ради Народного господарства. Пропозиції представників радянської України на нараді ЦК РКП(б) з відповідальними працівниками союзних республік (червень **1923** р.) перевести наркомати закордон-

них справ і зовнішньої торгівлі з розряду злитих у розряд директивних наркоматів були відхилені. Керівники загально-союзних та об'єднаних (директивних) наркоматів склали уряд СРСР - *Раднарком*.

Максимум самостійності в державному управлінні України у перші роки після «укладення» Союзу зберігалося в ділянках т.зв. *місцевих наркоматів* (виключно республіканських), а саме: внутрішніх справ, сільського господарства, освіти, юстиції, соціального забезпечення, охорони здоров'я. Проте й тут право союзних органів встановлювати «загальні засади» (ст.1 Конституції СРСР 1924 р.) зводило нанівець суверенні права союзних республік.

Отже, під формулою «союзу» маскувалася здійснювана одержавленою партією централізація народногосподарського і військового управління на територіях радянських республік. У межах реалізації імперського задуму щодо подальшої централізації державного управління в СРСР, і перетворення його фактично в унітарну державу повноваження УСРР згодом були ще більше обмежені (напр., перевід багатьох «місцевих» наркоматів у розряд об'єднаних і підпорядкування їх відповідним наркоматам СРСР – внутрішніх справ, сільського господарства, юстиції, охорони здоров'я).

Особливості розвитку адміністративно-політичного устрою УСРР

Проголошення утворення СРСР безпосередньо позначилося на адміністративно-політичному устрої українських земель. Насамперед виникла необхідність реформування адміністративно-територіального устрою держави та реорганізації системи державного управління на місцях.

Керівництво УСРР, відчуваючи незручності старої адміністративної схеми, зіткнулося з проблемою обґрунтування нових принципів територіальної організації управління. Разом з цим офіційна ідеологія недооцінювала соціальні аспекти, особливості розселення, а тому організація адміністративно-територіального устрою, на думку дослідників (*М.Дністрянський*), ототожнювалася переважно з економічним

районуванням. Водночас головним критерієм ефективності економічних районів ставав ступінь задоволення інтересів центру і т.зв. *єдиного народногосподарського комплексу*. Формування планів, елементи яких мали прогресивне значення, протиставлялось ринковим відносинам, а це породжувало волюнтаризм і диспропорції в економіці. При відсутності об'єктивних економічних механізмів не можна було навіть вести мову про досконале економічне районування. До того ж перші спроби такого районування (в плані ГОЕЛРО, комісії Держплану) зовсім ігнорували національно-державну цілісність УСРР.

Стратегія нової адміністративної реформи була розроблена у спеціальній постанові ВУЦВК *«Про впорядкування та прискорення робіт з адміністративно-територіального поділу УСРР»* (1 лютого 1922 р.). А принципи поділу і норми населення територіально-адміністративних одиниць розкривала постанова наступної, III сесії ВУЦВК *«Про адміністративно-територіальний поділ та про спрощення радянського апарату»* (25 жовтня 1922 р.). Цим документом було зроблено значний крок вперед у визначенні конкретних засад нового адміністративно-територіального поділу. Так, постанова містила вказівки на конкретні заходи щодо здійснення реформи, поліпшення державного апарату. Планувалось зекономити значні кошти від спрощення радянського апарату шляхом поступового переходу від *чотирьохступеневої* (губернія — повіт — волость — село) системи управління до *трьохступеневої* (округ — район — село). *Район* як адміністративно-територіальна одиниця з кількістю населення від **25 до 40** тис. осіб охоплював групу сіл (сільський) або створювався у великих містах (міський). В цьому ж році були внесені зміни до губерньського поділу: Одеська і Миколаївська губернії об'єднувались в Одеську, Запорізька приєднувалась до Катеринославської, Кременчуцька зовсім розформовувалася. Загальна кількість губерній зменшилась з **11 до 9**. Це був перший крок до наступної ліквідації губерньського устрою.

Постанова III сесії ВУЦВК також передбачала нові зміни нижчого і середнього рівнів системи управління, і стала правовою основою здійснених впродовж **1924-1925** рр. ос-

новних заходів, що сприяли завершенню адміністративно-територіальної реформи: було утворено **53** округи і **706** районів на території УСРР замість **102** повітів і **1989** волостей; узгоджено території сілрад з територією колгоспів (привело до значного зменшення кількості останніх); завершено класифікацію населених пунктів на міста, селища, села. Зокрема, зміни у мережі міських поселень призвели до того, що багато міст і містечок стали селами, а частина робітничих селищ Донбасу і Придніпров'я дістали статус міста. Тривало подальше вдосконалення адміністративно-територіального устрою: зазнала змін мережа районів і сілрад, змінювалися мережі губерній та округ. Водночас пропозиція поділити республіку на промислову і сільськогосподарську округи, що відображала крайнощі економічного підходу, була відкинута (М.Дністрянський).

Постановою РНК УСРР «Про виділення національних районів і рад» (серпень **1924** р.) була закладена законодавча основа процесу створення національних адміністративно-територіальних одиниць. Протягом **1920-х** років на території УСРР було організовано **12** національних районів: сім німецьких, три болгарських, по одному польському і єврейському. Формувались також селищні і сільські національні ради. При деяких позитивних моментах такий поділ давав змогу центру постійно наголошувати на «суперінтернаціональному» характері УСРР. В той же час, як зазначають дослідники (М.Дністрянський, В.Сергійчук), зусилля тодішніх керівників республіки, спрямовані на відстоювання національно-культурних потреб українців поза межами УСРР, часто були безуспішними.

Так, відвертим порушенням визнаного більшовиками тоді національного принципу територіальної організації стала передача до складу РСФРР Шахтинської і Таганрозької округи Донецької губернії (**1924** р.), де переважну більшість населення склали українці (**71,5%**). До того ж, відхід від УСРР цих територій розривав цілісність українського економічного району Донбасу. Натомість УСРР було передано **11** волостей Пугивальського повіту і тільки окремі волості і селища інших етнічно-українських повітів – всього лише близько **14%** спірної території. Незважаючи на протести людно-

сті, великі простори етнічних українських земель залишились у складі РСФРР. Близько двох мільйонів українського населення опинилось в іншомовному і іншо-культурному середовищі, під страшним тиском асиміляційних економічних і інформаційних факторів. В результаті, українське пограничне розселення зазнало сильного удару, що подекуди призвело до незворотних наслідків.

Відкритим втручанням центру в справі УСРР, порушенням її територіальної єдності стало також утворення в 1924 р. Молдавської автономної соціалістичної радянської республіки (МАСРР), до складу якої було включено низку районів Балтської та Одеської округи. Деяко пізніше до МАСРР було приєднано м. Балту та її околиці. Дослідники (*М. Дністрянський*) зазначають, що для проголошення Молдавської автономної державності не існувало ніяких переконливих підстав: етнічні молдавські землі і корінне молдавське населення, яке до того ж було дисперсне розсіяне серед переважаючої української людності, не становили переважної більшості в окремому вище регіоні. Сам процес державного творення проходив не знизу, а був інспірований згори. Висловлюється думка (*В.Макаруч, М.Дністрянський*), що нова територіально-політична одиниця повинна була стати плацдармом дальшої зовнішньополітичної боротьби СРСР за Бессарабію, яка до 1917 р. перебувала в складі Росії. В цьому проявилась тенденція союзного керівництва до збирання всіх земель колишньої Російської імперії. Не приховуючи претензій на Бессарабію, СРСР юридично включив її до складу МАСРР. Українське населення лівобережжя Дністра знову опинилося в невітідному соціально-політичному становищі. Негативний характер цього акту посилюється тим, що поширення молдавської радянської державності на українські землі створило прецедент, що його досі експлуатують певні румунські (молдавські) політичні сили.

Наприкінці 1920-х рр. загальні засади організації місцевої влади було закріплено конституційно. Згідно з положеннями Конституції УСРР (1929 р.) на місцях влада належала радам робітничо-селянським і червоноармійських депута-

тів, районним і окружним з'їздам рад та обраним ними виконкомам. Делегати районних з'їздів обиралися міськими, сільськими і селищними радами, а також військовими частинами армії та флоту; делегати окружних - міськими радами окружних міст і районними з'їздами за нормами й у порядку, встановленими ВУЦВК. Чергові з'їзди скликалися раз на рік, позачергові - за пропозицією вищих з'їздів рад або їхніх виконкомів, а також відповідними виконкомами за власною ініціативою чи на вимогу рад, які представляли не менше третини виборців даного району. Виконкоми обиралися на з'їздах, що діяли в період між ними і вважалися вищими органами радянської влади на відповідній території. Вони підпорядковувалися з'їздам, вищим виконкомам ВУЦВК і РНК УСРР.

Характерною рисою розвитку адміністративно-політичного устрою УСРР в 1920-ті рр. (за І.Скуратович) була еволюція способу і органів державного управління на місцях. Завершення реформи адміністративно-територіального устрою республіки, пов'язане з ліквідацією губерній і переходом у другій половині 1925 р. на триступеневу систему управління, *привело до змін у правовому положенні окрвиконкомів й окружних з'їздів Рад.* Ці зміни, знайшли своє законодавче закріплення у низці нових положень про місцеві органи влади, затверджених III сесією ВУЦВК у постанові «*Про адміністративно-територіальний поділ та про спрощення радянського апарату*» (25 жовтня 1925 р.). Відмінні риси цих положень від попередніх полягали у тому, що *ними повніше і конкретніше регламентувалося правове положення всіх місцевих органів державної влади, включаючи міські і селищні Ради.* Іншою особливістю нових положень було те, що вони *закріплювали подальше розширення повноважень місцевих органів влади, і, насамперед, районної і сільської ланок.*

Положення згаданої постанови також вносили важливі зміни в організаційну структуру райвиконкомів і сільрад з метою поліпшення діяльності цих органів. Суттєво розширювалася компетенція сільських Рад, зокрема у сфері охорони громадського порядку й адміністративної діяльності, культури і благоустрою. Велике значення мало і *Положення про*

міські і селищні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (12 жовтня 1927 р.), яким вперше у повному обсязі регламентувалися всі основні питання організації і діяльності міських і селищних Рад. Здійснення всіх цих заходів було спрямоване на забезпечення підвищення значимості місцевих органів державної влади, на формування єдиної централізованої системи Рад у масштабах усієї країни. Однак попри подібні організаційно-правові заходи, хоч як і раніше влада *формально* належала радам і їх виконавчим комітетам, проте *фактично* керівництво здійснювали компартійні органи.

Організаційно-правові засади створення та діяльності органів прокуратури

Започатковані непом нові форми відносин передбачалося усталити на основі запровадження в життя принципу законності («революційної законності») і захисту інтересів громадян у судовому порядку. Ці функції покладалися на створені органи прокуратури, адвокатуру та реформовану судову систему.

Прокуратура в УСРР була запроваджена після введення інституту Державної прокуратури в РСФРР, і розбудовувалася на запозичених в останньої політико-правових засадах. Згодом пріоритетною юридичною основою діяльності органів прокуратури УСРР стають загальносоюзні нормативно-правові акти – *Конституція СРСР (1924 рр.)*, *Основи судострою Союзу РСР і союзних республік (29 жовтня 1924 р.)* та *Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік (31 жовтня 1924 р.)*.

Від часу створення прокуратури УСРР правовою основою її діяльності стало затверджене ВУЦВК «*Положення про прокурорський нагляд*» (28 червня 1922 р.). Згідно з цим документом на прокуратуру України, яка функціонувала у складі Нарком'юсту, покладався нагляд від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарчих установ, громадських і приватних організацій та приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування винних і опротестування постанов, що порушують закон. Одночасно прокуратура мала наглядати за діяльністю органів дізнання і слідства, за дія-

льністю органів ДПУ, підтримувати обвинувачення у суді, брати участь у цивільному процесі, наглядати за законністю утримання заарештованих під вартою.

Було визначено структуру органів прокуратури УСРР. Як прокурор республіки її очолював Народний комісар юстиції УСРР. Помічники прокурора республіки затверджувалися і звільнялися за його поданням Президією ВУЦВК. У систему прокуратури входили також *губернські прокуратури*, які мали помічників, в тому числі у повітах (розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 р. замість скасованих попередні інститутів губернських відділів і повітових бюро юстиції), і *військові прокуратури* при реввійськтрибуналах і військово-транспортних трибуналах.

Органи *військової прокуратури* в Україні очолював помічник прокурора республіки при Верховному трибуналі (прокурор Верховного трибуналу), який виконував прокурорські функції при касаційному відділі і керував діяльністю прокурорів військового, військово-транспортного і судового відділів Верховного трибуналу. При прокурорі військового відділу перебував його товариш. Військові прокурори дивізій і корпусів, залізниць і водних басейнів перебували в безпосередньому підпорядкуванні прокурора Верховного трибуналу, а призначалися, переміщувалися і звільнялися, як і губернські прокурори, тільки прокурором республіки.

З 1925 р. в структурі органів прокуратури виділяється т.зв. *трудова прокуратура* (прокуратура з трудових справ). Законодавчо закріплена в положенні «Про судоустрій УСРР» (23 жовтня 1925 р.) вона стала самостійною ланкою в системі загальних органів прокуратури. На неї покладалися функції прокурорського нагляду за законністю лише в одній галузі трудових відносин. Зокрема, прокуратура з трудових справ стежила за дотриманням законності при укладанні колективних договорів і тарифних угод, за своєчасністю реєстрації їх в органах Наркомпраці і виконанням сторонами. Виявивши будь-які порушення в цій галузі, прокурор звертав на них увагу інспекторів праці і вимагав негайного усунення. У випадках злісного порушення наймачами, у тому числі керівниками

державних підприємств і установ, колективних договорів або тарифних угод прокурор порушував дисциплінарне, адміністративне або кримінальне переслідування проти винних. Судовий нагляд прокуратури з трудових справ поширювався як на цивільне, так і на кримінальне судочинство, як на цивільні, так і на кримінальні справи з трудових питань. По лінії прокуратури з трудових справ здійснювався також нагляд за виконанням вироків і рішень, які набрали чинності. Щодо посадових осіб і приватних підприємців, які ухилялися від виконання рішення суду, прокурор міг застосовувати примусові заходи, навіть порушити кримінальне переслідування і передати винного до суду. В системі органів прокуратури УСРР прокуратура з трудових справ була передбачена і в наступному положенні «Про судовистрій УСРР» (11 вересня 1929 р.).

Крім того, відповідною організаційно-структурною ланкою в центральному апараті і апаратах губернських, а потім окружних прокуратур була *земельна прокуратура*. Після запровадження двоступеневої системи управління і створення міжрайонних, міських і дільничних прокуратур функції земельної прокуратури разом з іншими прокурорськими функціями виконували дільничні прокурори та їх помічники. До обов'язків земельної прокуратури належав нагляд за дотриманням законності в діяльності судово-земельних комісій і землевпорядних установ.

Фактично впродовж усього радянського періоду української історії діяльність органів прокуратури ґрунтувалася на двох засадах - *класовості* та *централізації*. Принцип класовості дослідники (В.Сухонос) обґрунтовано визначають головним принципом побудови радянської прокуратури в умовах диктатури пролетаріату. Оскільки органи прокуратури реалізовували партійну політику в системі диктатури пролетаріату, то з часу створення вони були під постійним наглядом КП(б)У. Це означало, що в партійному порядку всі кандидатури прокурорських працівників попередньо розглядалися Політбюро, Оргбюро або Секретаріатом ЦК КП(б)У, місцевими компартійними комітетами.

Принцип суворої централізації і незалежності про-

куратури від адміністративної влади і суду, підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, єдності і неподільності прокуратури і заміненості її представників було закріплено вже у «Положенні про прокурорський нагляд» (28 червня 1922 р.) й розвинуто у прийнятих в наступні роки нормативних актах. Уже Конституція СРСР (1924 р.) віднесла до відання Союзу РСР прийняття основ законодавства в галузі кримінального і цивільного права, судоустрою і судочинства. А прийняті постановами ЦВК СРСР *Основи судоустрою Союзу РСР і союзних республік* (29 жовтня 1924 р.) та *Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік* (31 жовтня 1924 р.) закріпили як головні принципи організації, так і найважливіші норми, що визначали порядок діяльності прокуратури в галузі адміністративного і судового нагляду. Принцип централізації прокуратури в цих документах підтверджувався зокрема вказівкою про те, що всі прокурорські органи перебувають у винятковому підпорядкуванні прокурорів республік і діють на основі положень, прийнятих у республіках. Прокурори республік залишалися підвідомчими тільки верховним органам влади своїх республік.

Водночас *Основи* докладніше і ширше, ніж у положенні про прокуратуру, формулювали її структуру та функції. Як і за попереднім законодавством на чолі прокуратур союзних республік стояли *народні комісари юстиції* цих республік як прокурори республік (ст. 13 Основ судоустрою). Статус прокуратури визначався в якості *відділу Наркомату юстиції*, підпорядкованого безпосередньо наркомові. Завідувач відділу прокуратури був членом колегії Нарком'юсту і старшим помічником прокурора республіки. До складу відділу входили п'ять підвідділів, уже сформованих на практиці і закріплених раніше прийнятим законодавством: **1)** загальний; **2)** адміністративного нагляду; **3)** нагляду за слідством і дізнанням; **4)** нагляду за органами ДПУ; **5)** нагляду за судовими органами. На правах підвідділу в складі прокуратури республіки було створено також слідчу частину. Місцевими органами прокуратури були прокуратура АМСРР і окружні прокурори.

На прокуратуру в союзних республіках покладалися

такі функції: а) «...нагляд на території даної республіки за законністю дій органів радянської влади, державних і громадських установ і приватних осіб; б) опротестування в порядку нагляду вироків, рішень і ухвал, які виносять суди даної республіки; в) безпосередній нагляд і нагляд за провадженням дізнання, розшуку і попереднього слідства у кримінальних справах; г) підтримка обвинувачення у кримінальних справах у суді; д) нагляд за виконанням вироків, за законністю утримання осіб під вартою, за станом і діяльністю місць ув'язнення; е) захист інтересів держави і працюючих осіб при розгляді цивільних справ» (ст. 14 Основ судоустрою).

Постановою Раднаркому УСРР прокуророві республіки офіційно було присвоєно найменування *Генеральний прокурор УСРР*, відповідно Прокуратура республіки стала називатися *Генеральною прокуратурою УСРР* (6 липня 1925 р.).

В цілому за роки непу дослідники (І.Усенко, В.Сухонос) відзначають досить помітну роль органів радянської прокуратури в Україні у справі зміцнення законності. Але у наступні роки (за І.Усенком - особливо після переходу на початку 1927 р. М.О.Скришника на роботу в Наркомат освіти УСРР) відбулася поступова зміна пріоритетів у діяльності Генеральної прокуратури УСРР. Вона зберегла всі свої наглядові функції і повноваження, але тепер партійні органи орієнтували її не стільки на контроль за діяльністю органів дізнання і слідства, скільки на допомогу їм. Повсякденною практикою стала участь прокурорських працівників разом з представниками ДПУ у різних «трійках» та інших надзвичайних органах, призначених для вирішення економічних і політичних завдань силовими методами. Обвинувальна функція прокуратури висунулася на перший план, прокурори стали найактивнішими учасниками показових політичних процесів другої половини 1920-х років.

Реорганізація судового устрою, організація адвокатури

Розвиток *судового устрою* у радянській Україні 1920-х рр. відбувався під знаком проведення судової рефор-

ми. Правовою основою проведення судової реформи стало затверджене постановою ВУЦВК *Положення про судоустрій УСРР* (16 грудня 1922 р.). У зв'язку з необхідністю узгодження українського законодавства про судоустрій із законодавством СРСР та з адміністративно-територіальними змінами, що відбулися в Україні протягом 1923-1925 рр., а також з утворенням у 1924 р. у складі УСРР автономної Молдавської СРР, ВУЦВК затвердив нове *Положення про судоустрій УСРР* (22 жовтня 1925 р.), яке дістало продовження і подальший розвиток у *Положенні про судоустрій УСРР* (11 вересня 1929 р.), затвердженому ВУЦВК і РНК УСРР.

Положення про судоустрій УСРР (16 грудня 1922 р.), що по суті дублювало аналогічне російське (прийняте на півтора місяця раніше), «з метою охорони завоювань пролетарської революції, забезпечення інтересів держави, прав трудящих та їх об'єднань» (ст.1) з 1 лютого 1923 р. на території УСРР запроваджувало єдину систему судових установ: **1)** народний суд у складі постійного судді; **2)** народний суд у складі постійного судді і двох народних засідателів; **3)** губернський суд; **4)** Верховний Суд УСРР і його колегії. Відповідно, попередній судоустрій: дисциплінарні товариські суди, що існували при губпрофрадах і повітових об'єднаннях профспілок; особливі сесії народних судів; губернські й окружні (районні) революційні трибунали; губернські раднарсуди; Верховний трибунал і відділ Верховного судового контролю Народного Комісаріату юстиції УСРР підлягали ліквідації.

Переважну більшість справ було віднесено до підсудності *народного суду*, який було визначено основною ланкою судової системи. Він діяв у межах сільського чи міського району, і розглядався як *суд першої інстанції*. Дрібні злочини й окремі категорії цивільних справ (з санкціями до 100 крб. штрафу і до трьох місяців виправно-трудова робіт) народний суддя вирішував *одноособово*, а всі інші, що належали до підсудності народного суду, вирішувалися у складі народного судді і двох *народних засідателів*. Варто наголосити, що *інститут народних засідателів не був ідентичним з інститутом присяжних*. На відміну від останніх народні засідателі не були «суддями сум-

лінія», оскільки були зрівняні у правах з постійними суддями. До того ж, у винесенні вироків (у кримінальних справах) і рішень (у цивільних справах) вони були пов'язані приписами закону.

Другою ланкою радянської судової системи було визначено *губернський суд*, який став судом першої інстанції у важливих справах, віднесених законом до його підсудності (всі кримінальні справи, які раніше належали за підсудністю до губернських трибуналів, цивільні справи за позовами на суму більш як **1000** крб. тощо) та *судом другої інстанції* для розгляду окремих і касаційних скарг і протестів на вирoki і рішення підвідомчих йому народних судів. Губернський суд складався з виборних (губвиконкомом на один рік) голови, двох його заступників (у цивільних і кримінальних справах), **12** постійних членів суду та **10** запасних народних суддів. Засідання касаційних колегій відбувалися за участю трьох постійних членів губсуду або запасних народних суддів, а розгляд справ по першій інстанції – під головуванням постійного члена губсуду за участю двох народних засідателів. Губернський суд працював також у режимі проведення сесій: *надзвичайних* (із залученням співробітників ДПУ), *трудових народних судів* (всі цивільні справи, що виникали з трудового найму, і кримінальні справи про злочинне порушення трудового законодавства) та *пленуму* (вирішував питання судового управління). Після запровадження нового адміністративно-територіального устрою (**1** серпня **1925** р.) функції губернських судів перейшли до *окружних судів*, статус яких регулювало *Положення 1925* року.

Значна кількість справ, а саме щодо військових злочинів, тобто особливо небезпечні державні і службові діяння, а також злочини, що порушували нормальну роботу транспорту, були підсудні спеціальним судам: *військовим і військово-транспортним трибуналам*. Спеціальні суди фактично перебували у віданні наркома юстиції-прокурора УСРР, а зі створенням Верховного суду СРСР (**14** липня **1924** р.) – належали до відання Союзу РСР.

Наприкінці **1922** р. - на початку **1923** р. в УСРР були

створені правові й організаційні засади для функціонування *Верховного Суду УСРР* (розпочав свою діяльність **11 березня 1923 р.**), який очолив судову систему республіки (ст. **55 Положення 1922 р.**). Верховний суд створювався у складі: *Президії* (голова, його заступник, голови судової і касаційних колегій), *пленарного засідання* (було правомочним, якщо на ньому були присутні не менше половини всіх його членів та Прокурор республіки або його старший помічник), *касаційних колегій* у цивільних і кримінальних справах (проводились у складі трьох постійних членів суду), судової колегії, дисциплінарної колегії. Голова Верховного Суду УСРР та його заступник, голова судової колегії призначалися Президією ВУЦВК безпосередньо, голови касаційних колегій і члени Верховного Суду — за поданням Народного комісара юстиції республіки. Відкликання з посад суддів Верховного Суду УСРР здійснювалося лише Президією ВУЦВК.

До підсудності Верховного Суду УСРР по першій інстанції належали справи особливої важливості, які передавались на його розгляд за постановою ВУЦВК і РНК УСРР, Пленуму Верховного Суду УСРР, Прокурора республіки, ДПУ УСРР. Це були справи за обвинуваченням членів ВУЦВК, народних комісарів, членів Президії Української Ради Народного Господарства, голів та членів президій губвиконкомів (окрвиконкомів), губсудів (окрсудів), членів Реввійськради республіки та колегії ДПУ УСРР, повноважних послів та їх помічників, а також цивільні справи, у яких позивачем або відповідачем виступав Народний Комісаріат республіки чи прирівняна до нього центральна державна установа УСРР. Усі справи по першій інстанції розглядались у складі трьох постійних членів Верховного Суду.

Верховний суд УСРР був правомочним розглядати такі питання: скасувати вирок у зв'язку з нововиявленими обставинами на підставі матеріалів його перевірки і висновку органів прокурорського нагляду; переглянути у порядку судового нагляду протести Прокурора республіки або Прокурора Верховного Суду УСРР на вироки і рішення усіх судів у кримінальних та цивільних справах, що набрали законної сили.

У порядку судового нагляду та за нововиявленими обставинами справи розглядалися у касаційних колегіях у такому ж порядку, як і касаційні скарги та протести. У разі, коли справа була вже розглянута касаційною колегією Верховного Суду УСРР, протести виносилися на розгляд Пленуму цього суду.

При судовій колегії у кримінальних справах Верховного Суду УСРР передбачалася *слідча частина*, до якої входили слідчі з особливо важливих справ. Слідчі працювали також і при кримінальних відділеннях губернських (окружних) судів.

Дослідники (О.Копиленко, В.Гончаренко, О.Зайчук) наголошують на тому, що про певну демократизацію організації та діяльності Верховного Суду УСРР свідчать окремі норми *Положення 1925 р.* У ньому, зокрема, для розгляду справ по першій інстанції запроваджувався інститут народних засідателів. Водночас наголошують, що демократичні засади підтримувалися існуванням у складі Верховного Суду УСРР надзвичайних сесій, передбачених *Положенням про надзвичайні сесії Верховного Суду УСРР і окружних судів (18 вересня 1925 р.)*, затверджених спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР. Діяльність цих сесій обмежувала процесуальні права підсудних, оскільки пред'явлення обвинуваченому матеріалів слідства було не обов'язковим, захисники в судові засідання не допускались, а вирок касаційному оскарженню не підлягав.

На організацію та діяльність судових органів в УСРР впливало багато чинників радянської моделі державності. Це прямо позначалося на їхньому статусі й обсязі повноважень, що безпосередньо відображалось у нормативно-правових актах. Так, на обсязі повноважень та ролі Верховного Суду УСРР вже у 20-ті рр. позначилось утворення Союзу РСР. Відповідно до Конституції СРСР 1924 р. при ЦВК СРСР створювався Верховний Суд СРСР (ст. 43), який міг істотно впливати на Верховний Суд УСРР, оскільки мав, зокрема, право розглядати й опротестовувати перед ЦВК СРСР постанови, рішення, вироки Верховних судів союзних республік, якщо вони, на його думку, суперечили загальносоюзному законодавству або інтересам інших союзних республік.

За *Положенням* 1925 р. Верховний Суд УСРР, як і раніше, очолював усю судову систему республіки, яка крім нього складалася з таких ланок: *народний суд, окружний суд, Головний суд МАСРР*. На Верховний Суд УСРР покладалися: судовий контроль над усіма судовими й військовими трибуналами, що діяли на території УСРР; читання у касаційно-ревізійному порядку справ, розглянутих окружними судами і військовими трибуналами, у порядку нагляду всіх справ, розглянутих будь-яким судом республіки; по першій інстанції - кримінальних і цивільних справ особливої державної ваги. А згідно з новим *Положенням* 1929 р. Верховний Суд УСРР залишався єдиним судом України, який мав право переглядати вирoki, ухвали й рішення всіх судів республіки, що набрали законної сили, у порядку судового нагляду та за нововиявленими обставинами.

На організації та діяльності органів судочинства безпосередньо позначилися тогочасні суспільно-політичні реалії. Наприклад, здійснювана тоді політика українізації. В центральних і губернських органах суду, слідства, дізнання та розшуку, нотаріату вводилося змішане діловодство - українською та російською, а в районах - українською мовою. Говорити на суді належало тією мовою, якою провадиться судочинство, але звинувачені, потерпілі, свідки, експерти, поняті та інші особи, що беруть участь в процесі, мали право говорити рідною мовою. Проте ці положення викликали критику юристів-фахівців: не зовсім ясно було, що таке «змішане діловодство» (*В.Чехович*). Тому подальшими законодавчими актами встановлювалося, що внутрішнє діловодство, рахівництво і ведення справ у судових установах, а також їх зносини з усіма іншими державними установами, підприємствами і організаціями належало проводити українською мовою. У тих випадках, коли звинувачений, потерпілий, свідок або експерти не володіли мовою, що нею здійснювалося судочинство у судовій установі, суд, якщо він не володів відповідною мовою, зобов'язаний був запросити перекладачів і повідомляти зацікавленій особі про кожну судову дію через перекладача. Всі постанови та інші документи по справі за вимогою обвинуваченого повинні були вручатися йому пе-

рекладеними на його рідну мову і оголошуватися цією мовою. Будь-які заяви та інші ділові папери подавалися зацікавленими особами їх рідною мовою. Для ознайомлення громадян, які не володіли українською і російською мовами, з матеріалами справи при судах вводилися посади судових перекладачів, утримуваних за рахунок нотаріальних зборів. Вони призначалися і звільнялись головами судів.

Адвокатура в УСРР була організована тоді, коли на думку дослідників (*Д.Сусло*), виправдав себе досвід створення її в РСФРР на основі приватної практики. Затверджене ВУЦВК *Положення про адвокатуру УСРР* (2 жовтня 1922 р.), що стало правовою основою її діяльності, повністю відповідало аналогічному російському. Для адвокатури більшовики запровадили потрійний державний нагляд, який покладався на суд, виконком та прокуратуру. Колегії адвокатів у кримінальних і цивільних справах створювалися при губернських радах народних судів (раднарсуду). Члени колегії адвокатів першого складу затверджувалися президіями губвиконкомів за поданням губернського раднарсуду. Після цього у кожній губернії на один рік обиралася президія колегії адвокатів (від трьох до семи осіб), яка приймала нових членів. Юридична допомога оплачувалася залежно від майнового стану клієнта: безоплатно, за таксою чи за згодою. Члени президії зобов'язувалися вносити відрахування зі свого заробітку до фонду президії, яка встановлювала їх розмір. З 1927 р. робилися спроби перетворити колегії у т.зв. трудові колективи, що не мало успіху.

Оскільки навчальні заклади, які готували юристів, не діяли, то цілком природно, що членами колегій адвокатів були в основному т.зв. «буржуазні спеціалісти», які отримали освіту за царських часів. За цих умов правляча партія, бажаючи зберегти тотальний контроль над адвокатурою, вводила до складу колегій, в основному на керівні пости, більшовиків. Найчастіше це були люди неосвічені, єдиною чеснотою яких було – відданість більшовицькій ідеї. Дослідники (*Д.Фіолевський*) зазначають, що така тенденція збереглася впродовж існування радянської системи, аж до її розпаду. В адвокатуру, на-

че в штрафний батальйон, на посаду завідувачів юридичних консультацій, за звичай, направлялися вигнанці і «погорільці» з прокуратури, судів і навіть міліції. Колегії очолювали вихідці з партійних органів та прокурорських структур.

Правові основи реорганізації органів захисту «завоювань революції» - органів внутрішніх справ, міліції і державної безпеки

Суспільно-політичні перетворення, як то проголошення курсу на нову економічну політику, а в її контексті - необхідність спрощення державного апарату, рішення про утворення СРСР та прийняття Конституції Союзу РСР, вимагали реорганізації правоохоронних (за тодішньою відвертою термінологією - каральних) органів УСРР – *органів внутрішніх справ, міліції, державної безпеки та підпорядкованих їм спеціальних військових формувань.*

Завдання Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС) та його організаційна структура були визначені у затвердженому спільною постановою ВУЦВК та РНК УРСР новому *Положенні про НКВС (20 вересня 1924 р.)*. За положенням на НКВС покладалися такі завдання: керівництво місцевими органами НКВС та нагляд за їх організацією, забезпечення «революційного порядку» та громадської безпеки. НКВС мав також наглядати за виконкомом, комунальним господарством, здійснювати контроль за записами актів громадянського стану тощо.

Органи *міліції* УСРР входили до складу НКВС. Окрім відділу міліції та карного розшуку, в структурі НКВС важливе місце належало відділам (управлінням): адміністративному, виправно-трудова робіт, інспекції у справах комунального господарства та управлінню справами. Крім того, при Наркоматі внутрішніх справ діяли три постійні міжвідомчі органи: *особлива комісія з адміністративного виселення* (створена в 1922 р. при НКВС під головуванням наркома внутрішніх справ та затверджених ВУЦВК представників НКВС та

НКЮ; мала право в позасудовому порядку висилати на термін до трьох років осіб, що визнавались соціально-небезпечними), *центральна міжвідомча комісія у справах про спілки та союзи, рада у справах комунального господарства*.

Правовою основою діяльності міліції стало затверджене спільною постановою ВУЦВК та уряду УСРР «*Положення про робітничо-селянську міліцію*» (10 листопада 1926 р.). За цим правовим актом на міліцію покладалась охорона революційного порядку та громадської безпеки в республіці. Керівництво органами міліції та розшуку на території України здійснювало *Управління міліції та розшуку*, до складу якого в 1926 р. входили відділи міліції та розшуку з підвідділами: служби міліції; обліку та комплектування; промислової міліції; служби розшуку та науково-технічного кабінету з центральним реєстраційним бюро.

В організації місцевих органів радянської міліції в Україні встановилася система «подвійного» її підпорядкування, тобто НКВС - по вертикалі та виконавчим комітетам Рад - по горизонталі. Закріпився принцип будівництва апаратів міліції відповідно до адміністративно-територіального поділу республіки - місцевими органами радянської міліції в Україні були губернські (окружні), районні та міські відділи міліції. Вони існували при губернських (згодом - окружних) та районних адміністративних відділах виконавчих комітетів Рад, діяли на основі постанови ВУЦВК «*Про адміністративні відділи губернських і окружних виконавчих комітетів*» (20 вересня 1924р.). Їх організація у дещо спрощеному вигляді повторювала структуру Управління. Вже наступного року в умовах завершення адміністративно-територіальної реформи новою постановою ВУЦВК і РНК УРСР «*Про адміністративні відділи окружних виконавчих комітетів*» (24 червня 1925р.) було ліквідовано губернські апарати міліції і розширені окружні управління. Це спрощення організації призвело до більш раціонального використання «вивільнених» губернських ресурсів (О.Олійник). Відтоді в усіх окружних апаратах міліції створювалися єдині штати - *адміністративні відділи окружних виконкомів* з широкими колом повноважень у сферах, що складають го-

ловний зміст функціонування підрозділів міліції - *боротьба з загальнокримінальною злочинністю та адміністративна діяльність.*

Забезпеченню ефективної боротьби із злочинністю була підпорядкована як структура міліції, так і карного розшуку. Так, з **1928** р., коли НКВС реорганізував апарати міськрозшуку в Харкові, Києві, Одесі та Дніпропетровську в напрямі переходу до категорійної системи боротьби зі злочинністю, тобто розмежування функцій їх співробітників за категоріями злочинів, з якими вони вели боротьбу, в республіці почався процес спеціалізації служби карного розшуку. До того ж, дослідники (*О.Олійник*) обґрунтовано вважають, що наявність в структурі міліції науково-технічного кабінету з центральним реєстраційним бюро також засвідчує, що служби міліції, і в першу чергу карний розшук, застосовували у боротьбі зі злочинністю наукові методи. Зокрема, саме з середини **1920**-х років почали проводити дактилоскопічну реєстрацію злочинців.

Крім того, на початку **1923** р. при місцевих управліннях міліції були утворені відділи карного розшуку на чолі з інспекторами. Деяка автономія карного розшуку зберігалася лише в чотирьох великих містах республіки - Харкові, Києві, Одесі та Катеринославі. В цих містах залишилися окремі, паралельно існуючі управління карного розшуку, що також підпорядковувалися Управлінню міліції і карного розшуку НКВС УРСР.

У сфері адміністративної діяльності на органи міліції в структурі НКВС покладалися функції (за *О.Олійником* – політичного змісту): контроль за виданням обов'язкових постанов губернських та повітових виконкомів, запис актів громадянського стану (запис народжень, смертей, одружень та розлучень), реєстрації та обліку іноземців і видача закордонних паспортів, облік злочинців та соціально-небезпечних елементів, боротьба зі стихійними лихами, нагляд за церквою та правовою діяльністю нижчих районних і сільських органів влади, нагляд за діяльністю виправно-трудоустанов тощо.

У межах здійснення адміністративних функцій органи міліції відповідно до положення ВУЦВК від **30** серпня

1923 р. в межах своєї компетенції мали право видавати постанови щодо предметів управління та охорони громадського порядку, за порушення яких накладався штраф до **300** крб. золотом чи арешт до трьох місяців із застосуванням примусових робіт (*О.Олійник*). Крім того, спеціальною постановою уряду УСРР від **27** червня **1924** р. до сфери адміністративної діяльності органів міліції було віднесено нагляд за дотриманням правил торгівлі. У цих справах компетенція міліції зводилася до проведення дізнання та складання відповідних протоколів.

Як озброєний орган виконавчої влади, міліція мала сприяти діяльності ДПУ, судових органів, прокурорського нагляду, земельних органів, лісної адміністрації, ветеринарного персоналу, податкових інспекторів і фінансових агентів, санітарної інспекції, митних установ, військової влади.

Органи **державної безпеки** в радянській Україні уособлювало *Державне політичне управління* (ДПУ) УСРР, яке було створене замість ліквідованої ВУЧК (**22** березня **1922**р.). Спочатку ДПУ входило до структури НКВС УСРР, а після створення загальносоюзного *Об'єднаного державного політичного управління* (ОДПУ) СРСР (**2** листопада **1923**р.) вийшло з підпорядкування республіканського наркомату.

Правовою основою діяльності ДПУ УСРР було затверджене ВУЦВК і РНК УСРР *Положення про ДПУ УСРР* (**13** серпня **1924**р.). У цьому документі було закріплено, що ДПУ УСРР засновується при РНК УСРР. Його голова (він же - уповноважений ОДПУ СРСР) входить до складу уряду з дорадчим голосом. ДПУ УСРР мало виконувати всі завдання ВУЦВК і РНК УСРР, а у своїй оперативній діяльності керуватися директивами й розпорядженнями ОДПУ СРСР. Нагляд за справами, які порушувалися ДПУ УСРР, мав здійснювати прокурор УСРР через спеціально призначеного для цієї мети помічника в межах, обумовлених окремими законодавчими актами.

У положенні чітко визначались засоби й способи здійснення завдань, які стояли перед ОДПУ-ДПУ: інформування, розшук, спостереження, арешт, виїмка, обшук, дізнання, попереднє слідство й реєстрація (*О.Олійник*). Відповідно до покла-

дених на ДПУ УСРР завдань визначалась і його структура. При голові ДПУ діяла колегія для розгляду питань організаційного характеру. Центральний апарат поділявся на дві частини: Адміністративно-організаційну (з відділами - адміністративним, організаційним, фінансово-кошторисним) та Секретно-оперативну (з відділами - секретним, оперативним, контррозвідувальним, особливим, економічним, з боротьби з бандитизмом, інформаційно-агентурним, реєстраційно-статистичним) (В.Окитнюк).

Органи ДПУ, на відміну від органів ЧК, не повинні були виконувати судових функцій, а мали виступати лише в ролі органів дізнання. Проте (за І.Усенком - у секретному) *Положенні про ОДПУ СРСР (15 листопада 1923р.)*, передбачалося право *Колегії ОДПУ* (пізніше її стали називати Судовою колегією ОДПУ) у певних випадках розглядати справи про контрреволюційні злочини (справи по диверсіях та іншим видам шкідництва із застосуванням, в залежності від характеру злочину, всіх видів покарання) і виносити відповідні квазі-судові присуди. Це свідчило, з одного боку, про розширення повноважень органів державної безпеки, а з іншого - про фактичне перетворення колегії ОДПУ з органу колективного розгляду найбільш важливих питань оперативно-службової діяльності, в судовий орган.

Проте це був не єдиний орган позасудової розправи в системі ОДПУ. Ще одним стала створена постановою ЦВК СРСР *Особлива нарада при ОДПУ (28 березня 1924р.)*. Цим правовим актом були затверджені права ОДПУ щодо адміністративних заслань, виселень і ув'язнення в концентраційні табори. Ці засоби покарання могли застосовуватись на підставі постанов Особливої наради в складі чотирьох членів колегії ОДПУ, прийнятих у присутності представника прокуратури терміном на три роки до осіб, причетних до контрреволюційної діяльності, шпигунства, контрабанди, фальшивомонетництва та деяких інших державних злочинів (О.Олійник).

Особлива нарада була створена і при ДПУ УСРР, однак, її компетенція обмежувалася вислакою в межах України. Лише з дозволу Особливої наради при ОДПУ вона могла вислати когось за межі республіки чи ув'язнювати до

концентраційного табору. До компетенції республіканських особливих нарад входила адміністративна вислання підозрюваних у причетності до бандитизму та збройних пограбувань, а також осіб, що не мали певних занять. Крім того, могли висилатися в такому порядку особи, що раніше мали дві судимості або чотири приводи до правоохоронних органів за підозрою у вчиненні майнових злочинів або замаху на особистість, у тому числі і за хуліганство або звідництво. Всі вислані особи позбавлялися виборчих прав, прав членства в громадських організаціях і обмежувалися у свободі пересування (І.Усенко). Контроль за Особливою нарадою при ОДПУ СРСР покладався на ЦВК СРСР, а за відповідним органом при ДПУ УРСР - на ВУЦВК.

У другій половині **1920-х рр.** компетенція органів ДПУ щодо застосування позасудової репресії зростає ще більше. Дослідники (І.Усенко) звертають увагу на кілька постанов Президії ЦВК СРСР, якими розширюється перелік осіб, до яких може бути застосоване адміністративне вислання. До таких послідовно були включені «особи без певних занять, що займаються спекуляцією з використанням шахрайським шляхом кооперативних і громадських організацій» (**4 жовтня 1925 р.**), контрабандисти (**8 травня 1926 р.**), конокради (**27 липня 1928 р.**). Більш того, було встановлено (лютий **1928 р.**), що деякі категорії «політично сумнівних» осіб після відбуття за судовим чи адміністративним рішенням належного строку в концтаборі можуть додатково позасудовим рішенням відповідних органів ОДПУ направлятися у заслання ще на три роки.

Наприкінці **1920-х рр.** органи ДПУ стали одними з основних провідників сталінської аграрної політики. Як відомо, з **1928 р.** вперше при хлібозаготівлі почали застосовуватися надзвичайні засоби. В їх реалізації, а також у здійсненні суцільної колективізації та «розкуркулювання», яке розпочалося наприкінці **1928 р.**, активну участь брали працівники ДПУ. За звичай, усі питання, що виникали у перебігу цих кампаній, вирішувалися «трійками», одним з членів яких обов'язково був начальник місцевого органу ДПУ.

Дослідники (І.Усенко) зазначають, що типовою для 1920-х рр. була стійка тенденція до законодавчого розширення сфери повноважень органів ОДПУ. Так, у 1924-1925 рр. на них покладался контроль за додержанням режиму таємності та шифрувальної справи, а також так званий «політичний контроль» (цензура, нагляд за виготовленням та розповсюдженням художніх зображень вождів партії тощо). З другої половини 20-х рр. органи ДПУ дедалі частіше стали залучатися до вирішення економічних питань. До компетенції ДПУ було віднесено справи за спекуляцію, надмірне підвищення цін (ажіотаж) у торговельних закладах, а також покладалася боротьба зі службовими і господарськими злочинами, особливо тяжкими випадками розкрадання або заподіяння шкоди державному і господарському майну, підробку грошей тощо (9 червня 1926 р.). Загалом, економічні підрозділи ДПУ (за І.Усенком) відповідали за боротьбу з шкідництвом, збір належної інформації, а часом за стан справ у тих чи інших галузях. З квітня 1927 р. на органи ДПУ додатково було покладено обов'язок організовувати охорону найважливіших підприємств, складів і споруд.

Характерною рисою функціонування впродовж 1920-х рр. органів державної безпеки і міліції стояла проблема чіткого розмежування завдань ДПУ по забезпеченню державної безпеки із здійсненням НКВС УСРР заходів по охороні громадського правопорядку та боротьбі зі злочинністю.

Дублювання в багатьох випадках функцій органів державної безпеки та органів внутрішніх справ, міліції мало завершитися із виданням постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про уточнення функцій органів ДПУ УСРР» (9 січня 1926р.). Згідно з постановою до компетенції останніх було віднесено боротьбу з деякими службовими та господарськими злочинами, з розкраданням державного та суспільного майна й з деякими злочинами проти порядку управління (О.Олійник). Однак усіх проблем взаємодії ДПУ та НКВС УСРР цим правовим актом не було вирішено, оскільки справами по окремих видах таких злочинів займалися і органи карного розшуку. У 1928 р. перелік злочинів, які підлягали розслідуванню органами ДПУ,

був депо змінений (В.Окитнюк). У віданні ДПУ залишалися справи про наднебезпечні для радянської держави злочини (зрада, підготовка й здійснення терористичних актів тощо).

Принципова реорганізація органів державної безпеки і, певним чином, внутрішніх справ, що розпочалась у 1923 р., відбувалась в напрямі створення загальносоюзної охоронно-каральної системи з жорстким централізованим управлінням. Далеко не остання роль у цій системі відводилась **внутрішнім, прикордонним військам і конвойній варті**, що перебували під орудою ОДПУ.

Крім того, згідно з положенням про ОДПУ у його розпорядженні перебували військові формування з особливим статусом – *Осприз*. Особливі війська, за специфікою завдань розподілені на три групи. До *першої* увійшли частини, закріплені за органами ДПУ для оперативного використання в надзвичайних умовах, а також несення караульної служби на важливих об'єктах. Основним завданням *другої* групи військ була боротьба з бандитизмом (повстанцями) та збройними виступами антирадянських сил. Вони не закріплювались за територіальними органами, а були маневреним резервом ОДПУ-ДПУ з місцем дислокування в залежності від оперативно-політичної ситуації в тому чи іншому регіоні. *Третю групу* складали з'єднання й частини, що знаходились в оперативному підпорядкуванні транспортних органів ДПУ.

Впродовж першої половини 1920-х рр. війська ДПУ-ОДПУ в Україні було скорочено і чисельно і структурно. Зокрема, зі складу ДПУ УСРР було виведено корпус конвойної варті та остаточно розформовані залізничні частини внутрішніх військ (В.Окитнюк). В другій половині 1920-х рр., навпаки, посилювалася тенденція до розширення функцій військ ДПУ, було відновлено існування спеціальних військ і створено їх нові види – залізничні, війська протиповітряної оборони тощо. Зміцненню правового становища військових формувань ОДПУ сприяло видання закону СРСР «Про обов'язкову військову службу» (18 вересня 1925 р.). Закон визначив їх складовою частиною Червоної армії, а після внесення до нього змін 13 серпня 1930 р., прирівняв їх особовий склад до категорії військовослужбовців.

Правовою основою діяльності прикордонних військ стало «Положення про охорону кордонів СРСР» (7 вересня 1923 р.), яке стало першим нормативно-правовим документом, в якому детально було визначено права та обов'язки прикордонної охорони (включала прикордонні війська і прикордонні відділи ОДПУ-ДПУ), прикордонний режим, порядок застосування зброї і т. ін. Одним із напрямків організаційно-правового реформування прикордонної охорони 1920-х рр. стало поєднання в одному органі агентурно-оперативної роботи й військової служби. Ужиті заходи спричинилися до того, що наприкінці 1920-х років процес реорганізації охорони державного кордону в цілому було завершено. Система охорони мала чіткі організаційно-структурні форми та нормативно-правове забезпечення. Крім того, саме в радянській прикордонній охороні було вперше запроваджено принцип єдинопідлеглості шляхом об'єднання в одному апараті оперативного, стройового та політичного керівництва.

Отже, характерною рисою розвитку правоохоронних органів УСРР 1920-х рр. стала неодноразова зміна організаційної структури органів внутрішніх справ, міліції та державної безпеки. Це пояснювалося проголошенням курсом на нову економічну політику, і в її контексті - необхідністю спрощення (здешевлення) державного апарату. Згодом реорганізації структур правоохоронної сфери вимагали також рішення про утворення СРСР та прийняття Конституції Союзу РСР. Реорганізація органів міліції на Україні відбувалася під керівництвом та контролем НКВС УСРР, і характеризувалася чіткішим визначенням та правовим закріпленням компетенції органів міліції на основі дотримання принципу їх комплектування на класових засадах. В цей період почався процес формування окремих служб міліції, виходячи із специфіки виконуваних ними функцій. Розбудова органів державної безпеки УСРР здійснювалася у напрямі їх централізації та уніфікації із загальносоюзними та розширення повноважень.

Правові засади діяльності правоохоронних (каральних) структур

Правові основи діяльності правоохоронних (каральних) структур в УСРР закладалися нормативно-правовими актами, що приймалися на рівні союзних ЦВК та уряду і ВУЦВК і Раднаркому УСРР. Крім того, на визначення компетенції, дисциплінарних основ діяльності органів міліції та державної безпеки була спрямована також нормотворча діяльність НКВС та ДПУ.

Дослідники (О.Олійник, І.Усенко) підкреслюють, що така діяльність, зокрема, НКВС на початку 1920-х років, проводилась в межах здійснення ним функцій з охорони громадського порядку. У цьому контексті як один з найважливіших відомчих актів називають (О.Олійник) наказ Головного управління міліції НКВС УСРР «Про порядок затримання громадян органами міліції» (6 січня 1923р.), який встановив, що органи міліції не мають права заарештовувати громадян, а тільки затримувати їх. Про факт затримання, але не пізніше ніж через 24 години, співробітники міліції мали повідомити органи суду, слідчого або прокурора. Якщо впродовж 48 годин від них не надходило підтвердження, то затриманий мав бути звільнений. Цей наказ був актуальним через те, що протягом 1922 р. (за О.Олійником) арешти проводили як установи так і окремі особи, які юридично такого права не мали. Причому, громадян заарештовували навіть за незначні проступки.

Важливе значення для організації роботи органів міліції мали затвержені НКВС наприкінці 1923 р. відомчі документи - правила проходження служби в органах міліції, дисциплінарний статут, інструкція начальника районної міліції.

Затвержені наркомом внутрішніх справ України «Правила проходження служби у робітничо-селянській червоній міліції та кримінальному розшуку» (1 грудня 1923р.) встановлювали, що особи, які поступили на службу в міліцію та карний розшук, вважаються державними службовцями. Працівники стройового складу зобов'язувалися прослужити не менше одного року. Встановлювався порядок за яким працівники оперативного та стройового складу мали служити в міліції не

менше року. Працівники міліції розподілялися на п'ять категорій: стройовий склад, політичний, адміністративний, канцелярський, нестройовий. Передбачалося, що особи, які вступали на службу до міліції повинні бути за віком не молодшими **21** року, грамотними, придатними за станом здоров'я, користуватися виборчим правом, володіти українською та російською мовами.

Дисциплінарний Статут (12 грудня 1923 р.) визначав поняття міліцейської дисципліни як точне дотримання встановлених в робітничо-селянській міліції правил служби та обов'язкової поведінки службовців, визначалися права і обов'язки начальників міліції та їх підлеглих, передбачались заходи заохочення і стягнення.

Інструкція начальнику районної міліції покладала на нього та керований ним орган завдання слідкувати за виконанням громадянами законів та підзаконних актів, попереджати і припиняти правопорушення, виявляти та розслідувати злочини тощо. Існує думка (*О.Олійник*), що оскільки районний апарат міліції був нижчою (основною) ланкою організаційної системи органів міліції, то нормативна регламентація його діяльності по суті визначала коло завдань та компетенцію міліції республіки взагалі.

Крім того, дослідники (*О.Олійник*) звертають увагу на те, що впродовж **1924-1925**рр. НКВС УСРР видав керівні інструкції, накази та посібники з цілого ряду питань міліцейсько-розшукової служби. Серед головних – *«Інструкція зі здійснення облав»*, наказ *«Про порядок застосування наручників органами міліції та розшуку»*, посібник *«Зовнішній огляд трупа»*, *«Керівництво зі здійснення дізнання з кримінальних справ»*, *«Інструкція для районної міліції і розшуку на селі»* тощо.

Покладення на органи ДПУ нічим не виправданих, надзвичайних функцій позасудової репресії з одного боку, та пристосування їх діяльності до політичної кон'юнктури, надзвичайна заідеологізованість самих органів - з іншого, визначали надто широке коло компетенції органів держбезпеки і створювали передумови до ще більшого його розширення, в т.ч. засобами внутрішньої нормотворчої діяльності. Остання

передусім стосувалася таємного діловодства, і була спрямована на обмеження прав громадян.

Як приклад назвемо затверджену начальником Спецвідділу ОДПУ *Інструкцію з таємного діловодства* (30 травня 1928 р.). Згідно з цим відомчим документом, особам, які вели таємну і мобілізаційну роботу заборонялося відвідувати іноземні місця та представництва та підтримувати стосунки з їх співробітниками. Невдовзі порядок допуску осіб до таємного і мобілізаційного діловодства, що контролювався органами держбезпеки, поширювався на всі державні, партійні, профспілкові та громадські організації. Варто також зауважити, що виключним правом органів ДПУ УСРР визначати своїми наказами перелік відомостей, які належали до категорії таємних, цілком таємних і таких, що не підлягають розголошенню. І такий перелік, за спостереженням дослідників (*В.Окпнюк*), постійно розширювався.

Розвиток радянської пенітенціарної системи в Україні

Жовтнева революція 1917 р. покінчила з попередньою російсько-імперською пенітенціарною системою, а розбудова радянської пенітенціарної системи розпочалася на принципово нових засадах у відповідності до потреб пролетарської влади.

Дослідники (*О.Пташинський*) розвиток радянської пенітенціарної системи вкладають у кілька періодів. *Перший період* розпочався в жовтні 1917 р. На цьому етапі місця ув'язнення перебували в компетенції Наркомату юстиції. Тільки деякі функції зосереджувалися у НКВС. 12 грудня 1917 р. у складі НКЮ було утворено *відділ тюремного управління*, а 6 січня 1918 р. - *тюремну колегію*.

Тимчасова інструкція НКЮ «*Про позбавлення волі як захід покарання та про порядок відбування такого*» (23 липня 1918 р.) усі місця позбавлення волі поділила на чоловічі та жіночі, а за призначенням — на: *а)* загальні місця ув'язнення (тюрми); *б)* реформатори і земельні колонії як установи карально-виховні (для молодих злочинців); *в)* випробувальні установи

для осіб, щодо яких є підстави для ослаблення режиму або дострокового звільнення; *г*) карально-лікувальні установи; *д*) тюремні лікарні.

Реформування пенітенціарної системи було також пов'язане зі створенням у складі НКЮ *Центрального карального відділу*. Йому були підпорядковані відповідні губернські відділи. Останні створювали т.зв. *розподільчі комісії*, які не тільки розподіляли засуджених по розрядах, а й забезпечували реалізацію принципу колективного управління місцями позбавлення волі.

Від часу, коли пенітенціарні функції від НКЮ фактично повністю перебрав на себе НКВС (6 грудня 1922 р.), пенітенціарна система стала складовою каральної системи держави й засобом боротьби з «класовим ворогом». Остання обставина (за О.Пташинським) започаткувала другий період у формуванні пенітенціарної системи.

У складі НКВС було створене *Головне управління місць позбавлення волі*. Керівництво виправними установами на місцях покладалося на *губернські управління*, що діяли на правах підвідділів губвиконкомів.

Правовою основою розвитку радянської пенітенціарної системи з другої половини 1920-х рр. став затверджений ВУЦВК *Виправно-трудоий кодекс УСРР* (27 жовтня 1925 р.). Він закріпив головні принципи виправно-трудоого права: відмова від місць ув'язнення тюремного типу (тюремне ув'язнення як форма покарання було скасовано ще в 1920 р.), розвиток мережі трудових колоній, обов'язковість праці засуджених, організація режиму відбування покарань на гуманних засадах, застосування прогресивної системи покарання (тобто поступове полегшення режиму для тих, хто виправляється), суворі ізоляція найбільш небезпечних злочинців і т. і.

Серед місць ув'язнення, які передбачав кодекс, переважали установи, в яких засуджені утримувались без суворої ізоляції від суспільства. Провідним принципом перевиховання в таких установах проголошувалась праця. До них належали: будинки попереднього ув'язнення (для тих, хто перебував під слідством), будинки примусових робіт (*допри* – від рос.

- *дом общественных принудительных работ*), сільськогосподарські трудові колонії, т.зв. *реформаторії* для неповнолітніх правопорушників. Поряд з реформаторіями, (за О.Олійником) в Україні з 1924 р. діяли *трудові комуни* ОДПУ та Народного комісаріату освіти УРСР. Це були виправні установи інтернатного типу. В комуни направлялись діти віком від 10 до 18 років, затримані за жебракування, безпритульні та правопорушники. Саме діяльність цих комун пов'язана з ім'ям А.С.Макаренка. І тільки один вид установ з виконання покарань передбачав позбавлення волі в умовах суворої ізоляції - ізолятори спеціального призначення для осіб, засуджених за найбільш тяжкі злочини, в тому числі за всі злочини, скосні класово ворожими елементами. Характерною ознакою при визначенні режиму відбування покарань було домінування класового принципу.

Кримінально-виконавчий кодекс закріпив встановлену систему управління органами, що виконували покарання. Керівництво ними здійснював НКВС УСРР, до структури якого входило Управління виправно-трудових установ. У 1927р. Управління складалося з таких інспекцій: адміністративно-пенітенціарної; виробничої; фінансової та господарської; культурно-просвітницької; конвойної сторожі (О.Олійник).

Отже, у 1920-ті рр. радянська пенітенціарна система розглядалася як складова каральної системи держави й дієвий засіб боротьби з «класовим ворогом». Разом з тим, система виправно-трудових установ в Україні ще не розглядалась як засіб суворого покарання в умовах ізоляції від суспільства, а трактувалася скоріше як невід'ємна частина системи перевиховання засуджених в умовах суспільно-корисної праці.

Законодавче забезпечення та інститути реалізації радянської політики українізації

Сучасна вітчизняна історіографія (В.Шевченко) пропонує «*українізацію*» 1920-х рр. як частину масштабних змін у національно-культурній сфері, котра в межах всього більшовицького політичного простору дістала назву *політики коренізації*, відобразити терміном «*радянська українізація*». Процес, по-

значений терміном «українізація» слід пов'язувати, в першу чергу, з подіями Української революції **1917-1921** рр. Зокрема - з діяльністю Української Центральної Ради, для якої «українізація» (запровадила власне сам термін) стала стрижнем її діяльності, спрямованої на забезпечення гідного місця українського народу серед інших націй, його вільного і всебічного розвитку, відновлення і розбудови національної державності, забезпечення соборності українських земель, вирішення гострих соціально-економічних проблем в інтересах корінного етносу (титульної нації) і всього населення України, а не тільки окремих його верств. Радянська влада використала запроваджений УЦР термін «українізація», звузивши при цьому його зміст: наголошувалося на необхідності використовувати в органах державної влади національних республік рідну мову, сприяти розвитку національної культури, висувати представників корінного населення у партійний і державний апарат.

Законодавче закріплення політики радянської українізації розпочалося від початку **1920-х** рр. (постанови ВУЦВК УСРР «Про застосування в усіх установах української мови нарівні з великоросійською» від **21** лютого **1920** р. та «Про введення української мови в школах і радянських установах» від **21** вересня **1920** р.), але тоді вона розглядалася лише як засіб комуністичної освіти трудящих (В.Чехович). Більш ґрунтовна правова основа радянської українізації стала закладатись у **1923** р. Вона пов'язувалася з рішеннями XII з'їзду РКП(б) з національного питання, і здійснювалася у напрямі *забезпечення фактичної рівності між двома державними мовами - українською і російською як у діловодстві, так і в школах*. Організаційно-правові питання ширшого впровадження української мови у школах та культурно-освітніх установах були окреслені у декреті Раднаркому республіки «Про заходи у справі українізації шкільно-виховних та культурно-освітніх установ» (**27** липня **1923** р.), а правовою основою посилення українізації державного апарату стала постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР «Про заходи забезпечення рівноправності мов та про допомогу розвитку української мови» (**1** серпня **1923** р.).

Так, у першому документі докладно визначався по-

рядок і терміни українізації всіх навчальних закладів республіки. Згідно з ним остаточне переведення установ соціального виховання на українську мову, крім установ національних меншин, треба було завершити протягом двох найближчих шкільних років, і поступово, відповідно до наявності науковців, котрі володіють українською мовою, українізувати всі установи політичної і професійної освіти. Було запропоновано продовжити впровадження викладання української мови і українознавства в неукраїнських школах як обов'язкової дисципліни, накреслено заходи щодо перепідготовки педагогічного персоналу, що не володіє українською мовою, і підготовки нових вчителів і викладачів, які б знали українську мову, видання необхідної кількості відповідних підручників. Передбачалось в першу чергу на діловодство українською мовою перевести управління справами ВУЦВК і РНК УСРР, центральні та місцеві установи окремих наркоматів, районні, окружні та губернські військові комісаріати, а також судові органи.

ВУЦВК і Раднарком УСРР своєю спільною постановою накреслили широкий комплекс практичних заходів щодо переведення на українську мову діловодства центральних і місцевих державних органів та установ, вивчення їхніми працівниками української мови (організація в установах спеціальних курсів та ін.). Було встановлено, що із запровадженням у дію вищезазначених законодавчих актів ніхто з громадян, які не володіють обома найбільш поширеними мовами, не може бути прийнятий на службу в державну установу, а ті з них, хто вже перебуває на державній службі, зобов'язані на організованих при установах короткотермінових (не більш трьох місяців) або довгострокових курсах (до дев'яти місяців - для кваліфікованих робітників) вивчити їх протягом року. Ті, хто не вивчить українську мову до встановленого терміну, згідно з статтею 20 згаданої постанови, звільнялися з державної служби і не могли бути прийняті в жодну установу до вивчення ними української мови.

Помітною віхою на шляху законодавчого закріплення в Україні політики радянської українізації стала постановою ВУЦВК і Раднаркомом УСРР «Про заходи термінового прове-

дення повної українізації радянського апарату» (30 квітня 1925 р.). Вона мала на меті усунути недосконалість законодавчих актів **1923** р., які регулювали питання українізації (половинчастість декретів, незрозумілість окремих положень, невиробленість сталої юридичної термінології української мови тощо) і накреслили заходи щодо завершення українізації до **1 січня 1926** р.

Згідно з цією постановою усі державні установи й державні торгово-промислові підприємства, крім зокрема тих, що безпосередньо обслуговували національні меншини, переводилися на діловодство українською мовою. Встановлювалося, що всі зносини державних установ і державних торгово-промислових підприємств на території УСРР здійснюються українською мовою, а зносини зазначених установ і підприємств з такими самими установами й підприємствами в інших республіках проводяться або російською, або мовою тієї республіки, куди пишеться звертання. Загальносоюзні господарські організації зобов'язані були в зносинах з українським населенням (договори тощо), центральними і місцевими українськими організаціями вести діловодство українською мовою. Відповідальність за дотримання встановленого порядку покладалася безпосередньо на їхніх керівників. До **1 січня 1926** р. всі акти публічно-правового характеру, а також бланки, штампи, вівіски, етикетки тощо на території республіки належало перекласти українською мовою. При цьому надавалося право складати їх поряд з українською також і російською мовою або мовою відповідної національної меншини, тобто загальнозживаною на тій чи іншій території мовою.

До того ж, наркомат освіти УСРР зобов'язувався сприяти вивченню української мови працівниками державних установ і управлінь торгово-промислових підприємств, збільшенню кількості й накладу видань відповідних підручників, української літератури. Незалежно від функціонування курсів української мови, адміністрація установ і підприємств зобов'язувалася широко допомагати співробітникам у її вивченні. Індивідуальна перевірка знань кожного співробітника покладалася на атестаційні комісії та керівників установ, яким надавалося право звільняти осіб з недостатнім рівнем знання

української мови. Підтверджувалася постанова про заборону приймати на службу осіб, які не володіють українською мовою. Крім того, встановлювалося, що співробітники державних установ та державних торгово-промислових підприємств, які негативно ставляться до українізації, не вживають заходів, щоб вивчати мову, можуть бути адміністрацією цих установ і підприємств звільнені без видачі вихідної допомоги і прийняті на службу лише після того, як досить добре оволодіють нею. До слова, згодом (25 серпня 1926 р.) Наркомат юстиції УСРР роз'яснив, що звільнення співробітників за цією статтею постанови здійснюється адміністрацією на основі подання відповідної комісії з українізації без передачі справи на розгляд розціночно-конфліктної комісії, як це було передбачено загальними положеннями Кодексу законів про працю УСРР.

Спробою кодифікації усього пов'язаного із українізацією законодавства, стало прийняття ВУЦВК та РНК УСРР постанови *«Про забезпечення рівноправності мов та про сприяння розвитку української культури»* (6 липня 1927 р.). Нею затверджувалося положення, в якому окремі питання здійснення процесу українізації були уточнені й удосконалені на підставі накопиченого досвіду й практики роботи.

Структурно постанова складалась з шести розділів. В першому (*«Загальне»*), закріплювалася норма про рівноправність мов усіх національностей, що населяли територію УСРР. Встановлювалося, що кожний громадянин будь-якої національності має право у зносинах з державними органами, на всіляких публічних виступах, а також у всьому громадському житті вільно користуватися своєю рідною мовою. Державні органи мали за бажанням кожного громадянина свої зносини з ним здійснювати його рідною мовою. У зв'язку з тим, що переважна більшість населення в республіці розмовляла українською мовою, остання була обрана мовою офіційних зносин. Другий розділ (*«Про мову, вживану в державному житті УСРР»*) стосувався: мови законів, урядових та відомчих постанов і наказів (декрети, постанови та накази ВУЦВК, РНК, центральних відомств та установ УСРР, місцевих органів влади, що призначені для загального відома, належить

публікувати обов'язково українською і, крім того, російською мовами); мова державного герба, державних печаток, штампів, вивісок, плакатів, оголошень, різних емблем тощо (належало подавати українською мовою, при цьому в національно-територіальних адміністративних одиницях допускалося вживання паралельного тексту мовою відповідної національної меншини); мова актів публічно-правового характеру та різних словесних визначень, оголошуваних до загального відома (відомчі розпорядження, бюлетені, збірники наказів, журнали, а також окремі об'їзники (циркуляри), інструкції й т. ін., призначені для місцевих органів влади, мали друкуватися українською мовою, при цьому для обслуговування національно-територіальних адміністративних одиниць вони видавалися мовами відповідних національних меншин в УСРР; мова діловодства і зносин державних органів та організацій (внутрішнє діловодство та рахівництво, в т.ч. в організаціях загальносоюзного значення мало провадитися в зносинах з українським населенням та центральними й місцевими державними організаціями українською мовою); мова діловодства та справ у судових установах (також українська). *Третій розділ («Про мову в шкільних закладах та наукових установах»)* закріплює положення про те, що мережу освітніх установ належало будувати так, щоб населення кожної національності мало можливість здобувати освіту рідною мовою. При цьому встановлювалося, що українську мову та українознавство в усіх школах і дитячих будинках національних меншин і російську мову в усіх школах і дитячих будинках не з російським населенням належало викладати як обов'язкову дисципліну відповідно до встановленого навчального плану. Вищі навчальні заклади, за винятком призначених виключно для обслуговування потреб національних меншин, проводять свою роботу українською мовою, при цьому до остаточного переведення їх на українську мову остання викладається як обов'язкова дисципліна. *Четвертий, п'ятий та шостий розділи* регулювали питання вживання мов у національно-територіальних одиницях, а також забезпечення рівноправності мов національних меншин, не відокремлених в національно-територіальні оди-

ниці, й рівноправності мов в Автономній Молдавській Соціалістичній Радянській Республіці (АМСРР). Основним стрижнем цих розділів було положення про те, що державні організації забезпечують можливість кожному громадянину звертатися до них і одержувати відповіді рідною для нього мовою. У *сьомому розділі* йшлося про спеціальні органи та заходи, які мали ними вживатися щодо забезпечення рівноправності мов у республіці. Останній, *восьмий розділ* встановлював кримінальну відповідальність за порушення правил цього положення.

На роботу в державні організації не допускали службовців, які не знали української мови, а на території національно-територіальних одиниць, крім того, і без знання мови місцевої більшості. Для осіб, що бажали дістати посади в державних організаціях УСРР, але не мали документів про знання мов, при Наркоматі освіти та його місцевих органах створювалися спеціальні кваліфікаційні комісії, що за плату перевіряли знання мови у таких осіб і видавали їм відповідні довідки. Встановлювалося також, що співробітників, які не доклали належних зусиль до вивчення української мови або мови відповідної місцевої національної більшості, а також і тих з них, які негативно ставилися до українізації, керівники відповідних установ і організацій могли адміністративно звільнити з посади, не видаючи вихідної допомоги і без попереджень. Знову бути прийнятими на роботу звільнені мали право лише після того, як достатньою мірою оволодіють українською мовою або мовою відповідної місцевої національної більшості та одержать про це посвідчення від належної кваліфікаційної комісії.

Чиновники, боячись втратити насиджені місця, змушені відвідувати курси і гуртки української мови, що дало певні результати. Вже в **1927 р. 70** відсотків урядових справ велися українською. Майже всі українські діти (**97** відсотків) училися у школах рідною мовою, у кожному третьому ВНЗ лекції навіть із технічних предметів читалися українською. Українська мова впроваджувалася в офіцерських училищах, в частинах Червоної армії. Зокрема, цьому сприяв тодішній нарком оборони Михайло Фрунзе.

У 1927 р. більше половини книжок друкувалися українською. Так само три чверті всіх газет були україномовними.



Українська мова звучала на Кубані, на Воронезчині, на Північному Кавказі - там, де жили переважно і компактно українці. Адже, за переписом 1926 року, в СРСР налічувалося понад 81 мільйон українців, а росіян - на чотири мільйони менше... (І.Науменко).

Керівництво процесом українізації було покладено на Комісію Політбюро ЦК КП(б)У з українізації на чолі з секретарем ЦК В.Затонським. Основна роль в процесі українізації відводилася Наркомату освіти УСРР. Практичне втілення в життя прийнятих вищими органами влади і управління постанов щодо українізації здійснювала *Всеукраїнська центральна комісія з українізації державного апарату при РНК УСРР* на чолі з Головою РНК УСРР В.Чубарем, а на місцях - губернські й окружні комісії, які очолювали голови відповідних виконкомів (22 вересня 1930 р. на зміну цього пункту постановою ВУЦВК і РНК УСРР у зв'язку з ліквідацією округів для керівництва практичним проведенням українізації на місцях були організовані *районні та місцеві комісії з українізації* на чолі з головою райвиконкому або місцевкому і у складі голови спілки професійних союзів та інспектора політичної освіти). Крім того, у кожному центральному відомстві республіки належало створити *відомчі комісії українізації* в складі голови - керівника установи або його заступника, представника місцевкому, а також осіб, окремо призначених керівником установи. На ці комісії було покладено проведення обліку особистого складу співробітників установ і підпорядкованих їм закладів з метою з'ясування рівня знання ними української мови, організацію курсів, гуртків української мови, проведення широкої культурно-освітньої роботи, визначення категорій співробітників, які можуть за характером їхньої ро-

боти звільнитися від обов'язкового навчання на курсах української мови, обов'язкову перевірку знання української мови у нових співробітників. Аналогічні комісії створювалися в губернських і окружних (районних) установах. Порядок роботи Центральної Всеукраїнської комісії з керівництва українізацією радянського апарату при РНК УСРР, а також відомчих комісій регулювався постановою ВУЦВК і РНК «*Про практичні заходи з українізації радянського апарату*» (16 липня 1925 р.).

Поряд з українізацією у 1920-ті рр. державна політика в галузі національних відносин передбачала ще й реалізацію спеціальних заходів, що сприяли політичному і культурному розвитку національних меншин, аж до врахування етнічних факторів у адміністративно-територіальному поділі. З метою управління цими процесами було створено мережу спеціалізованих радянських, адміністративних, культурно-освітніх, наукових установ. Зокрема, при ВУЦВК було створено *Центральну Комісію у справах національностей* (квітень 1924 р.). Комісія розробила зміни в адміністративно-територіальному поділі України, з урахуванням інтересів національних меншин. Їй надавалося право скликати наради, сприяти діяльності кооперативних і громадських організацій тощо. Аналогічні органи діяли при губернських і окружних виконавчих комітетах рад. Центральні органи Комісії у справах національностей існували до середини 1930-х років. У травні 1921 р. Президія ВУЦВК прийняла рішення про створення *відділу національних меншин* при наркоматі внутрішніх справ.

Періодично перевіряти перебіг українізації радянського апарату, особливо випадки прийняття на службу працівників, що не володіють українською мовою мали також *Наркомат робітничо-селянської інспекції УСРР* та його місцеві органи. Про результати перевірки вони доповідали відповідним комісіям з керівництва українізацією. Такі ж самі правила, як і щодо українізації, застосовували й при переході на мови національних меншин у районах, виокремлених в національні адміністративно-територіальні одиниці.

Отже, політика українізації стала одним із елементів реформи політичної системи УСРР в умовах непу. Вона по-

лягала у залученні корінного населення до державного й господарського будівництва; врахуванні національних факторів у справі комплектування кадрами апарату партійних, державних, громадських організацій; запровадженні в усіх установах української мови; організації мережі шкіл, вищих навчальних закладів і видавничих установ, які б функціонували українською мовою; вивченні національних обрядів і звичаїв населення, місцевих соціально-політичних умов. З часу її офіційного запровадження в 1920-ті роки політика радянської українізації проводилася нерівномірно. Неоднозначними за своїм змістом, шляхами проведення і результатами були окремі її етапи. Але в цілому вона мала поступальний характер до початку 30-х рр., що дає підставу окремим дослідникам (В.Шевченко) називати цей період українським відродженням. Проте насильницька колективізація, голодомор 1932-1933 рр., безмежний масовий терор проти громадян, які самовіддано працювали для України і створювали гуманістичний потенціал нації, на багато років загальмували процес національно-культурного розвитку республіки.

Зародження системи радянської цензури

Характером більшовицької влади, її перманентним прагненням мати повну монополію на істину була породжена цензура. Тому становлення і вдосконалення цензорських установ, на які покладалися завдання здійснення владного контролю за змістом і поширенням друкованої продукції з метою недопущення або обмеження поширення таких ідей та інформації, що визнавалися владою небажаними або згубними, відбувалося паралельно із розбудовою партійних і державних структур.

Від початку 1920-х рр. цензорські функції виконували створені при секретаріаті ЦК КП(б)У (січень 1920 р.) декілька відділів: *організаційний* з підвідділом інформації та зв'язку та *відділ видання газет*. Відтак, в т.ч. з метою вдосконалення цензорської роботи, створюється *агітаційно-пропагандистський відділ* з підвідділом партійної освіти та секціями національних меншин.

Згодом практично усі рішення, що визначали характер роботи усієї системи цензури (за Ю.Шаповалом) і в пізніші роки, проводились через малу колегію *Агітпропу* (тобто відділу агітації і пропаганди). Агітпроп дедалі більше зміцнював свої позиції, вдаючись до різних заходів, в тому числі й заборон. У **1922** р. до нього входили такі підвідділи: агітації, пропаганди, преси, національних меншин, а в структурі ЦК КП(б)У існував ще *Істпартвідділ*, який збирав і фільтрував документи історико-політичного та мемуарного характеру. У **1927** р. відділ агітпропу та відділ преси, які окремо існували з **1924** р., об'єднали у відділ агітації, пропаганди та преси.

6 червня **1922** р. декретом Ради Народних Комісарів СРСР було організоване *Головне управління у справах преси* (Головліт) як орган Наркомату освіти. Невдовзі такі самі Головліти виникли й в інших республіках. За рішенням партійних інстанцій, а формально - за постановою Ради Народних Комісарів УСРР (**11** серпня **1922** р.), виникло Центральне (спочатку пропонувалось назвати «Головне») управління у справах преси при Наркоматі освіти УСРР. До речі, тоді ж, у **1922** р., з'явилися спецфонди у бібліотеках, призначені для зберігання «ворожих» або ідейно «шкідливих» видань (за Ю.Шаповалом - у **1960** р. в СРСР було **210** таких бібліотек).

Головліт СРСР повинен був стояти на сторожі політичних, ідеологічних, військово-економічних і культурних інтересів держави і здійснював т.зв. *попередній* та *наступний* контроль над видавничою діяльністю в цілому, крім господарських, фінансових та торговельних питань.

Попередній контроль передбачав те, що саме Головліт видавав дозвіл на випуск у світ книжок, періодичних видань; затверджував склад редакційних колегій, в тому числі відповідальних редакторів; відкривав видавництва і затверджував склад редколегій, орієнтовний план видавничої продукції (з визначенням обсягу і проценту літератури за окремими жанрами і для окремих груп споживачів) тощо. Наступний контроль полягав в оцінці вже надрукованих праць, творів мистецтва, що побачили світ, і у вживанні заходів заборонного характеру щодо тих, які порушували відповідні інструкції.

Головліт здійснював контроль з точки зору політико-ідеологічної, насамперед керуючись основними комуністичними постулатами про ворожість капіталістичного оточення і його постійні ідеологічні диверсії. Під контролем Головліту перебували завезення літератури з-за кордону, радіомовлення, виставки і читання громадськості лекцій тощо; він був покликаний охороняти військово-економічні таємниці, для чого за участі зацікавлених відомств складався список відомостей, що не підлягали розголошенню. На місцях функції Головліту СРСР виконували республіканські, обласні, крайові «літми», в округах - інспектори у справах преси, в окремих місцевостях - їхні уповноважені. Були, однак, і такі інституції, видання яких спочатку не підлягали перегляду: Комуністичний Інтернаціонал, ЦК ВКП(б), взагалі комуністична партійна преса, видання Держвидаву, Головополітосвіти, газета «Известия» та праці Академії наук. З часом ситуація зміниться.

Органи цензури діяли у тісному зв'язку із спецслужбою. Ба більше, чекісти створили свого роду попередника-двійника цензури - *систему політичного контролю*. Її передбачало згадане вище *Положення про ДПУ УСРР (13 серпня 1924р.)*. Відділи, відділення й пункти політичного контролю впроваджувалися при Секретно-оперативному управлінні ДПУ. На місцях підрозділи політконтролю входили до складу секретно-оперативних частин губернських (окружних) відділів ДПУ, у повітах (районах) політконтроль здійснювали уповноважені губернських (окружних) відділів ДПУ.

У сферу завдань політконтролю входили контроль за поштово-телеграфною та радіотелеграфною кореспонденцією; відбір кореспонденції відповідно до секретних списків органів безпеки; нагляд за друкарнями, книжковими складами, магазинами та іншими закладами, що видавали і продавали друковані твори; перегляд всіх друкованих творів, що вивозились за кордон і завозились з-за кордону, а також топографічних карт, фотографій, кінострічок, поштових марок; контроль за діяльністю театрів, кінотеатрів, цирків тощо. Згодом систему політконтролю було вдосконалено, а загальне керівництво здійснював Відділ політконтролю Секретно-

оперативного управління ОДПУ (він же, до речі, здійснював негласний перегляд кореспонденції осіб, що становили оперативний інтерес для чекістів).

Отже, спільними зусиллями багатьох структур, перш за все компартійних органів, постала потужна цензорська система. Її творці досягли головного - всеохоплюючого контролю над друкованим словом, придушення інакомислення, формування суспільства, в якому, за влучним висловом відомого російського письменника Василя Гроссмана, панував *Держстрах*, коли кожен громадянин був приречений стати жертвою контролю або стати його активним співавтором.

Розвиток конституційного законодавства

Позаяк, факт «укладення» Союзного договору поклав початок новому етапові «конституціоналізму», бо у **1924** р. було прийнято першу союзню Конституцію (окремою частиною до якої увійшов текст Союзного договору), тому належало під спільний ранжир підігнати її республіканські варіанти. У травні **1925** р. на IX-му Всеукраїнському з'їзді Рад постановою «*Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської республіки*» до тексту Конституції УСРР були внесені суттєві зміни, які закріпили існуюче становище, пристосували УСРР до нового статусу - союзної республіки (ст.4). Цією ж статтею законодавчо оформлювалося утворення в складі УСРР Молдавської АСРР.

Здійснювана одержавленою партією потужна централізація народногосподарського і військового управління на територіях радянських республік закріплювалася в ст. **9** Конституції (в редакції **1925**р.), яка підкреслювала обов'язкову силу декретів і постанов верховних органів влади Союзу РСР на території УСРР.

Тенденція централізації та уніфікації влади була закріплена конституційно **15** травня **1929** року, коли на XI Всеукраїнському з'їзді Рад було затверджено *другу Конституцію УСРР як союзної республіки*. Викладені в ній права УСРР мали переважно декларативний характер і свідчили про те, що Україна фактично втратила свій суверенітет. Хоча УСРР мав

свою Конституцією, проте її зміст цілком і повністю відповідав вимогам Конституції СРСР. Право України на власне законодавство і управління обумовлювалося визначенням зверхності загальносоюзних законодавчих актів.

Текст конституції 1929 р. складається з п'яти розділів, які включають 82 статті. У першому розділі – «Загальні положення» – подається виклад «Декларації прав і обов'язків трудящих УСРР», яка в децю іншому вигляді входила і до першої Конституції. У другому розділі йдеться про «радянське будівництво». Тут цілковито виявив себе принцип централізації, тобто безумовного підпорядкування нижчих владних органів вищим. Зокрема, декларувалося, що організація радянської влади засновувалася на принципі «вся влада радам». Відповідно, верховним органом влади називався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а на місцях влада належала радам робітничо-селянських і червоноармійських депутатів, районним і окружним з'їздам рад та обраним ними виконкомам.

ВУЦВК, згідно зі ст. 25 Конституції, вважався верховним законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади УСРР у періоди між Всеукраїнськими з'їздами рад і був відповідальним перед ними. РНК УСРР залишався виконавчим та розпорядчим органом ВУЦВК, що здійснював загальне державне управління. Уряд мав право видавати нормативні акти у межах прав, наданих ВУЦВК.

Конституція вперше конституювала Президію ВУЦВК як вищий законодавчий, виконавчий і розпорядчий орган влади УСРР між сесіями ВУЦВК. Президії надавалися повноваження припиняти та скасовувати постанови РНК УСРР й окремих народних комісаріатів, Всеволодавського ЦВК і окружних виконкомів, видавати декрети, постанови та розпорядження, розглядати и затверджувати проекти декретів і постанов, що вносилися РНК УСРР. Президії ВУЦВК надавалося право законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР, внесення (у порядку, визначеному Конституцією і законодавством СРСР) протестів на постанови Президії ЦВК СРСР, РНК СРСР, а також припинення в обумовлених зако-

ном випадках чинності актів союзних наркоматів та інших центральних установ СРСР.

Основні засади виборчої системи, що їх визначила Конституція УСРР (1929 р.) як і раніше ґрунтувалися на класовому принципі – переваги представництва робітників («диктатура пролетаріату»). Так, делегати на Всеукраїнські з'їзди обиралися Всеволодавським з'їздом та окружними з'їздами з розрахунку: один делегат на **10** тис. виборців — від міських і селищних рад, один делегат на **50** тис. виборців — від сільських рад.

В третьому розділі йшлося про виборчі права, привілей користуватися якими мали лише *«трудоїці класи»*. Тобто, обирати й бути обраними до рад могли громадяни УСРР віком від **18**-ти років; особи, які добували засоби до життя виробничою і суспільно-корисною працею або вели хатнє господарство, що забезпечувало іншим можливість продуктивно працювати; червоноармійці та червонофлотці; громадяни, які належали до наведених вище категорій, але втратили працездатність; іноземці, які перебували на території УСРР і належали до робітничого класу або селянства і не застосовували найманої праці. А т.зв. експлуататорські класи позбавлялися таких прав повністю.

Конституція декларувала для трудящих політичні права (свободи слова, друку, зібрань, мітингів та демонстрацій, спілок, віросповідання тощо), для націй — право на самовизначення, на створення національних адміністративно-територіальних одиниць. Мови всіх національностей оголошувалися рівноправними, кожному громадянину гарантувалася можливість вживання рідної мови. Із соціально-економічних прав конституція гарантувала повну, всебічну та безплатну освіту, право на розвиток «пролетарськими шляхами української національної культури й культури національних меншостей». Праця визнавалася обов'язком усіх громадян, встановлювався також конституційний обов'язок оборони соціалістичної батьківщини і загальна військова повинність. Почесне право обороняти революцію зі зброєю в руках надавалося лише трудящим, а на нетрудові елементи покладалася інші військові обов'язки. Про права на відпочи-

нок, охорону здоров'я, матеріальне забезпечення старих і непрацездатних та інші соціально-економічні права, як і про особисті права (недоторканність особи, житла, листування тощо), конституція не згадувала.

Четвертий розділ стосувався питань формування республіканського бюджету, п'ятий присвячувався символіці (прапор і герб – див. малюнок) й визначенню столиці, якою на той час був Харків.



Отож, в рік т.зв. «*великого перелому*» конституційно закріплюється всеосяжний централізм державної влади. Під категорією осіб, обмежених у громадських правах, під час колективізації потрапили мільйони заможних селян-трудівників. Невдовзі усіх потенційних «ворогів народу» проженуть через чистки «*Великого терору*» (за А.Авторхановим, аналіз жертв показує, що саме серед української інтелігенції жертв терору було у кілька разів більше, ніж в центральній Росії) та масового голодомору-геноциду **1932-33** рр., які ми розуміємо як акти цілеспрямованої політики нищення української інтелектуальної еліти, селянства.

Особливості проведення в Україні Першої кодифікації законодавства УСРР

Вітчизняна наука історія держави і права свідчить про закріплення в Україні **1920-х** рр. радянської державності. Зазначена обставина спричинилася до якісного щабля у розвитку системи радянського права – перших кодифікаційних робіт в УСРР. Проведення таких робіт об'єктивно було викликано, передовсім, необхідністю зафіксувати правові форми нових суспільних відносин, покликаних до життя непом. Крім того, необхідність проведення в УСРР кодифікації законодавства зумовлювалася потребою узагальнення його розвитку в попередній, *декретний період* і, відповідно, систематизацією правових норм, з метою ліквідації виявлених у законодавстві істотних суперечностей та прогалін.

Дослідники (І.Усенко), характеризуючи процес кодифікації радянського законодавства в Україні, обґрунтовано поділяють його на кілька етапів – умовно на першу і другу половину **1920-х рр.** Найбільш активні кодифікаційні роботи розпочалися наприкінці **1921 р.**, і припадають на першу половину **1920-х рр.** У доволі стислий термін - за два-три роки було в основному систематизовано (у вигляді кодексів та інших рівнозначних їм законодавчих актів) більшість галузей радянського законодавства. Так, на **1922 р.** припадає ухвалення *Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів, Положення про судоустрій, Цивільного та Земельного кодексів, Кодексу законів про працю і Кодексу законів про народну освіту.* Наступного, **1923 р.** було затверджено *Закон про ліси.* На **1924 р.** припадає ухвалення *Цивільного процесуального кодексу та Тимчасових будівельних правил,* а на **1925 р.** - *Ветеринарного та Виправно-трудоного кодексів УСРР.*

Нову, т. зв. другу хвилю кодифікації в УСРР, викликало завершення відбудовного періоду і проголошення курсу на індустріалізацію країни, а також стрімке зростання обсягу загальносоюзного законодавства, ухвалення Конституції СРСР **1924 р.** та внесення відповідних змін до Конституції УСРР **1929 р.** В УСРР тоді були ухвалені: Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану (**1926 р.**), Адміністративний кодекс (**1927 р.**), нові редакції Кримінального, Кримінально-процесуального та Земельного кодексів (**1927 р.**).

В умовах згортання нової економічної політики **1927-1929 рр.** було ухвалено ще кілька кодифікаційних актів. У лютому **1928 р.** Тимчасові будівельні правила замінив *Статут цивільного будівництва.* У серпні **1928 р.** відповідно до Гірничого положення було ухвалено *Гірничий кодекс УСРР.* У вересні **1929 р.** побачили світ *новий Цивільний процесуальний кодекс і нова редакція Положення про судоустрій.* А логічним завершенням кодифікаційних робіт (за І.Усенком) стало видання у **1929-1930-х рр.** семитомного *Систематичного зібрання чинних законів УСРР.* Підготовка цього видання була задумана ще на початку **1926 р.**, але реально розпочата з середини **1927 року.**

Перша кодифікація законодавства УСРР проводилася в рамках *єдиної законодавчої політики* єдиноправлячої в усіх радянських республіках партії більшовиків, базувалася на принципі *єдності радянського законодавства*, а прикладом для неї були законодавчі акти РСФРР. Це означало, що усі прийняті в УСРР кодекси були побудовані строго за відповідними російськими кодексами. Останні, як правило, приймалися за місяць-два до аналогічних українських. Прикладом може служити Цивільний кодекс УСРР, затверджений у грудні 1922 р. Він був побудований точно за зразком Цивільного Кодексу РСФРР від 31 жовтня 1922 року. Так само Земельний кодекс УСРР (листопад 1922 р.) своїм змістом повністю відповідав Кодексові РСФРР від жовтня 1922 року. Із 227 статей Кодексу, лише 33 не були точним передруком відповідних статей Земельного кодексу РСФРР. На основі Кримінального кодексу РСФРР 1922 р. будувався також затверджений ВУЦВК (23 серпня 1922 р.) і введений у дію з 15 вересня 1922 р. *Кримінальний кодекс УСРР*. Перший український радянський кримінальний кодекс за своєю структурою фактично був ідентичним КК РСФРР (навіть було збережено однакову з Кримінальним кодексом РСФРР нумерацію й зміст статей).

Разом з тим, в літературі відзначається, що у багатьох випадках українські юристи випереджали своїх російських колег. Як приклад називаються такі факти: тільки в Україні було прийнято Адміністративний кодекс і Кодекс законів про народну освіту. До того ж, на думку фахівців (*І.Усенко*), в Україні значно далі, ніж в Росії, посунулися і спроби підготовки суцільної кодифікації, результатом яких стало видання систематичного зібрання чинних законів УСРР.

Загальною тенденцією розвитку радянського права стало забезпечення пріоритету держави у суспільному житті. Це виявилось у забезпеченні в нових кодексах пріоритету загальнодержавних інтересів, наданні державі права у разі потреби втручатися у будь-які урегульовані законом відносини, незважаючи на «традиційні права і свободи» (*І.Усенко*). Так, ст. 1 Цивільного кодексу УСРР обіцяла захист лише тих цивільних прав, які здійснюються відповідно до їх «соціально-господарчого при-

значення», а ст. 30 цього кодексу проголошувала недійсною будь-яку угоду, «спрямовану на явну шкоду державі». У Земельному кодексі УСРР також закріплювалося положення про необмежене право вилучення земель у землекористувачів «для державних і громадських потреб» і навіть можливість примусового переселення хліборобського населення в іншу місцевість за рішенням ВУЦВК або губвиконкомів (ст.ст. 223-224 ЗК УСРР). Попри те, що Кодекс законів УСРР про працю проголошував принцип добровільної угоди щодо найму і надання робочої сили, у ньому від часів «воєнного комунізму» збереглася норма, яка дозволяла уряду або органам, ним уповноваженим, в будь-який момент за нестачі робочої сили «для виконання найважливіших державних завдань» залучити її «у порядку трудової повинності» (ст. 11 КЗПП УСРР).

Отже, кодифікація права стала найважливішим засобом приведення законодавства до вимог життя, у душі непу. Нове законодавство УСРР початку непу мало чим відрізнялося від аналогічного законодавства РСФРР. Зміст законодавства РСФРР сприймався законодавством радянської України найчастіше повно і без особливих змін.

Головні тенденції розвитку основних галузей права УСРР

Розвиток українського радянського права 1920-х рр. характеризується суперечливими тенденціями. З одного боку, кодифікація, що проводилася, мала на меті забезпечити ефективне здійснення непу, а з іншого – після проголошення утворення СРСР на території УСРР чинними ставали загальносоюзні законодавчі акти. Попри те, що союзні органи влади і управління мали приймати правові нормативні акти в межах, передбачених ст. 1 Конституції СРСР (1924 р.), на практиці, здійснюючи правотворчу діяльність, вони поступово відходили за межі прав, наданих їм союзною Конституцією. Тим самим звужували компетенцію УСРР, в т.ч. у сфері правотворення – зводили нанівець законодавство УСРР, підпорядковуючи його союзній правовій системі.

Цивільне законодавство. У правовій сфері тимча-

сове повернення в досить широкі масштабах до приватного господарства, що пов'язувалося з реалізацією нової економічної політики, найбільш випукло позначалося передусім на цивільному законодавстві. Ухвалені нормативно-правові акти, які однак не були позбавлені певних суперечностей, спрямовувалися, насамперед, на урегулювання права власності громадян та розвиток їх ініціативи в економічному житті.

Так, одна з перших постанов РНК УРСР - *«Про кустарну і дрібну промисловість і сільськогосподарську кооперацію»* (21 червня 1921 р.), надавала можливість громадянам набувати права вільно вести кустарні промисли і створювати дрібні промислові підприємства. Згодом інша постанова ВУЦВК - *«Про основні приватні майнові права, що визнаються УСРР»* (26 липня 1922 р.) визначила обсяг і межі приватногосподарської діяльності громадян. Зокрема, постановою цілком виключалося із цивільного обігу право власності на нерухомість. Право власності на нерухоме майно допускалося лише за умови, якщо воно не було вилучене з цивільного обігу. Так само, перші спроби денационалізації невеликих будинків трудящих та осіб т. зв. неексплуататорських класів передбачав *«Житловий закон»* (1 листопада 1921 р.). Проте, за цим документом земельні ділянки, як забудовані так і незбудовані, визнавалися власністю держави й передавалися їхньому володільцеві лише в користування.

Вперше юридично було визнано право власності громадян у постанові Раднаркому УРСР *«Про дозвіл угод з нерухомістю»* (18 листопада 1921 р.), в якій власникам дозволялося відчужувати належні їм ненаціоналізовані будівлі за умови, що в одній сім'ї «набувача» власності не зосереджувалося більш як одне землеволодіння. Подібне відчуження будівель в сільській місцевості заборонялося, за винятком випадків відчуження на підставі ухвал повітових виконкомів. Цей нормативний акт торкався і проблем спадкування. Так, спадкування за заповітом і за законом допускалося в разі, якщо вартість спадщини не перевищувала 10 тис. золотих крб.

Основні положення постанови *«Про дозвіл угод з нерухомістю»* (18 листопада 1921 р.) були внесені в *Цивільний кодекс*

УРСР, який набрав чинності на території УСРР з **1 лютого 1923 р.** Структурно кодекс складався із загальної частини, розділів про право власності, право зобов'язань і спадкове право. За розміром це був найкоротший цивільний кодекс в світі: налічував лише **435 статей.**

Цивільний Кодекс УСРР визнавав правоздатність за усіма громадянами, які не були обмежені в правах судом. Дієздатність наставала з досягненням повноліття, тобто із вповненням **18-річного віку.**

Визначальною для встановлення правових засад у відносинах власності стала ст. **52** Цивільного кодексу УРСР **1922 р.,** яка передбачала державну (націоналізовану й муніципалізовану), кооперативну й приватну форму власності. Здійснення громадянами права власності мало відбуватися лише в межах, передбачених законом. Цивільний кодекс визнавав приватну власність фізичних і юридичних осіб, але обмежував її розмір та правомочності власників. Заборонялась можливість реприватизації. Зокрема, у примітці до ст. **59** Цивільного кодексу встановлювалося, що власники, майно яких було експропрійоване на підставі революційного права або взагалі перейшло у володіння трудящих до **24 серпня 1922 р.,** не мають права вимагати повернення цього майна. Як зазначають дослідники (*А.Головко*), фактично ця примітка ніколи не була скасована і залишається до наших днів.

З права зобов'язань, у Кодексі детально унормувувалися договір купівлі-продажу, договір найму, а також містилися постанови про позику, довіреність, комісію, забезпечення, дарування.

У галузі спадкового права, після повного скасування у **1919 р.,** у період непу право спадщини повертається, але в обмеженому вигляді. Коло законних спадкоємців обмежується прямими (дітьми, внуками й правнуками) спадкоємцями, дружиною померлого, а також непрацездатними особами, що фактично перебували на утриманні померлого не менше як рік до його смерті. При спадкуванні за законом спадщина ділилася порівно між зазначеними вище особами. З **1928 р.** дозволялося робити заповіти також на користь держави, партійних та громадських організацій.

Сімейне законодавство. Перший офіційно прийнятий сімейний кодекс УСРР – *Кодекс законів про сім'ю, одіу, шлюб та акти громадянського стану* - було затверджено у травні 1926 року.

У Кодексі по-новому вирішувалось питання про фактичні шлюбні відносини: безспірним доказом шлюбу вважалася тільки його реєстрація. Питання реєстрації шлюбів і розлучень були повністю віднесені до компетенції органів Запису актів громадянського стану (ЗАГС). Значно була спрощена процедура реєстрації.

Кодекс ввів і детально регламентував інститут усиновлення (удочеріння), який розглядався як одна з форм громадської допомоги дітям.

Майнові відносини у Кодексі також регламентувалися по-новому. Якщо раніше ці відносини будувалися на основі роздільної власності, то новий закон вважав роздільною власністю лише майно, яке було придбане до шлюбу. Майно, яке подружжя придбало під час спільного проживання, вважалось таким, що належить їм обом на началах спільної власності. У випадку розподілу майна, яке було придбане під час шлюбу, кодекс передбачав одержання кожним з подружжя рівної частки. Подібне вирішення питання було спрямоване насамперед на захист інтересів дружини (жінки). Праця жінки по веденню домашнього господарства і догляду за дітьми прирівнювалася до праці чоловіка, яка давала кошти на утримання сім'ї. Походження дітей від певних осіб встановлювалося в судовому порядку.

У Кодексі було визначено і порядок одержання одним із подружжя аліментів від іншого. Так, один із подружжя мав право на аліменти від іншого *у випадку непрацездатності*, яка виникла до шлюбу, під час шлюбу або не пізніше одного року після розлучення.

Земельне законодавство. Якісним етапом у розвитку українського радянського земельного законодавства стало прийняття *Земельного Кодексу УСРР* (листопад 1922 р.), який став основним джерелом земельного права в УСРР до проведення суцільної колективізації.

На змісті Кодексу відбилосся те, що він був прийнятий в період непу. З одного боку, він будувався на основі державної власності на землю, а з другого, - й на збереженні селянського господарства й на визнанні за ним деякої самостійності у господарюванні. Наприклад, Кодексом допускалися *трудова оренда землі* та як допоміжна - використання найманої праці. Кодекс регулював правові відносини, пов'язані з володінням і користуванням землею. Усі *земельні спори* вирішували окремі земельні *судові комісії* - районні, окружні та губернські.

З виданням Закону СРСР «*Загальні основи землекористування і землевпровадження*» (грудень 1928 р.) та здійснення суцільної колективізації, «Земельний кодекс УСРР» у більшій частині втратив своє значення. Адже він стосувався неколгоспних земель, а колгоспні землі (більшість) підлягали правовому режимові, передбаченому Зразковим статутом сільськогосподарської артілі (вересень 1930 р., лютий 1935 р.). *Фактично з того часу усе земельне законодавство УСРР, яке доти, як звичайно, повторювало відповідні закони РСФРР, стало формально другорядним.*

Трудове законодавство. У період «воєнного комунізму» трудові відносини в Україні будувалися на основі *загальної трудової повинності*. З переходом до непу було скасовано усі трудові повинності і в основу залучення робочої сили було покладено *принцип трудових договорів* або угод між державними підприємствами і установами, а також приватними підприємствами та особами, що наймаються.

Значна кількість нормативних актів, що регулювали трудові відносини, зумовили потребу систематизації трудового законодавства, що і було зроблено у жовтні-листопаді 1922 р. «*Кодексом законів УСРР про працю*» (КЗПП УСРР), що складався з 17 розділів та 192 статей.

Кодекс встановлював, що його норми поширюються на всіх осіб, що працюють за наймом і є обов'язковим для усіх підприємств, установ і господарств. Оголошувалися недійсними усі договори і угоди про працю, які погіршували її умови в порівнянні з нормами кодексу.

У кодексі зазначалося, що тривалість нормального

робочого дня не може перевищувати вісім годин. Для осіб у віці від **16** до **18** років, для тих, хто працював на підземних роботах, та для осіб розумової і «конторської праці» встановлювався шестигодинний робочий день. Надурочна робота за Кодексом не допускалася.

Регламентуючи порядок розв'язання конфліктів і розгляду справ про порушення трудового законодавства, кодекс встановив, що справи про порушення законів про працю мають розв'язуватися на засіданнях особливих сесій народних судів, або в порядку примирного розгляду – в розціночно-конфліктних комісіях, примирних камерах і третейських судах.

Кодекс законів УСРР про працю встановлював основні засади соціального страхування. Зокрема, соціальне страхування поширювалося на усіх осіб найманої праці, незалежно від того, де вони працюють: в державних, громадських, кооперативних, концесійних, орендних, змішаних або приватних підприємствах, установах чи господарствах або у приватних осіб, а також незалежно від характеру і тривалості їх роботи і способів розрахунку з працівниками. Кодекс чітко визначав зміст соціального страхування, встановивши, що воно охоплює: надання лікарської допомоги, видачу допомоги при тимчасовій втраті працездатності в разі хвороби і т. ін., видачу додаткової допомоги, зокрема, на годування дитини, поховання, видачу допомоги при безробітті, інвалідності тощо. Страхові внески до фонду соціального страхування вносились підприємствами, установами, господарствами та особами, які користувалися найманою працею. Заборонялися будь-які стягнення із зарплати працівників для їх соціального страхування.

Кримінальне законодавство. Основою для створення Кримінального кодексу УСРР - єдиного нормативного акта, який відображав державну кримінально-правову політику стали російські «Керівні засади» (1919 р.), а також прийняті урядом УСРР впродовж 1921 р. нормативні акти, що спрямовувалися на боротьбу з бандитизмом (постанова «Про заходи боротьби з бандитизмом»), посадовими злочинами (постанова «Про заходи боротьби з посадовими злочинами»), хабарництвом (постанова «Про боротьбу з хабарництвом»).

Порівняно з раніше чинним кримінальним законодавством, Кримінальний кодекс УСРР (1922 р.) передбачив у своєму складі *Загальну* (в основі якої було покладено російські «Керівні засади» 1919 р.) і *Особливу* частини. У Загальній частині законодавець подавав своє розуміння злочину, мети і системи покарань. Зокрема, під злочином розумілися «*будь-яка суспільно-небезпечна дія або бездіяльність, що загрожує основам радянського ладу і правопорядку, встановленого робітничо-селянською владою на перехідний до комуністичного період*» (ст.6). Метою покарання, яке здійснювалося судовими органами на основі «соціалістичної правосвідомості», мало стати позбавлення злочинця можливості вчиняти нові злочини, а ширше - попередження правопорушень.

Склади конкретних злочинів, що формулювалися в Особливій частині першого КК УСРР, були спрямовані на виконання соціально-політичних завдань більшовиків. Крізь призму тих чи інших діянь, що визнавалися суспільно небезпечними, відносилися до категорії злочинних, конструювалися конкретні кримінально-правові норми, якими визначали відповідальність за конкретні злочини. Структурована на підставі родових об'єктів злочинних посягань Особлива частина КК УСРР (1922 р.) включала такі групи злочинів - державні (контрреволюційні) злочини (вперше була встановлена відповідальність за недонесення про державні злочини); злочини проти порядку управління; посадові (службові) злочини; порушення правил про відокремлення церкви від держави; господарські злочини; злочини проти життя, здоров'я, свободи та гідності особи; майнові злочини; військові злочини; злочинні порушення правил охорони народного здоров'я; злочини проти суспільної безпеки та громадського порядку. Визначалися санкції за їх скоєння – від громадського осуду, позбавлення волі й до вигнання за межі УСРР. Максимальний термін позбавлення волі становив 10 років, а мінімальний — шість місяців. У справах, що перебували на розгляді у ревтрибуналах, могла застосовуватися вища міра покарання — *розстріл* (від неї звільнялися неповнолітні, вагітні жінки, а також розстріл як міра покарання не міг бути призначений,

якщо з часу вчинення злочину минуло більше п'яти років).

Після утворення СРСР (грудень 1922 р.), зокрема, прийняття першої загальносоюзної конституції (1924 р.) - основним джерелом кримінального права стали «*Основні засади кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік*» (31 жовтня 1924 р.), які містили переважно норми Загальної частини кримінального права. (Всього у документі нараховувалося 39 статей, які формували його частини: Вступні положення (преамбула) і чотири розділи: *I. «Межі дії кримінального законодавства»; II. «Загальні ухвали»; III. «Заходи соціального захисту...»; IV. «Про умовно-дострокове звільнення засудженого...»*).

Прийняття «Основних засад» (1924 р.) започаткувало новий етап розвитку радянського кримінального права. *По-перше*, цей акт найбільш яскраво відображав *необхідність посилення кримінальної репресії* – основу кримінально-правової політики більшовицької держави у наступні більш як тридцять років. *По-друге*, під впливом цього нормативного акта аж до розпаду СРСР (грудень 1991 р.) *формально* розвиток структури кримінального законодавства здійснювався на двох рівнях - *загальносоюзному й республіканському*. Хоча остання обставина через формулювання єдиних для усього СРСР принципів, понять та інститутів кримінального права аж ніяк не перешкождала глибокій уніфікації кримінально-правових норм.

Ідеєю посилення кримінальної репресії були позначені прийняті на загальносоюзному рівні в один день (25 лютого 1927 р.) кілька кримінально-правових актів: «*Положення про злочини державні*», у якому визначалися дві групи державних злочинів: контрреволюційні та особливо небезпечні для Союзу РСР злочини проти порядку управління, давалося поняття т.зв. *контрреволюційних злочинів* (будь-які дії, спрямовані на повалення, підрив або послаблення робітничо-селянської влади, зовнішньої безпеки Союзу РСР і основних господарських, політичних та національних здобутків пролетарської революції), їх склад (антирадянська пропаганда та агітація, розповсюдження неправдивих чуток, що могли ви-

кликати суспільну паніку, збуджувати недовіру до влади та дискредитувати її) та основні напрями кримінально-правової боротьби з ними; «Положення про військові злочини» визначало поняття військового злочину, коло діянь, які утворювали військові злочини, їх склади та покарання за їх учинення. Постанова ЦВК СРСР «Про зміни основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік» (27 лютого 1927 р.) вимагала зазначені та деякі інші загальносоюзні кримінально-правові акти включити до складу республіканських кримінальних кодексів. В результаті – появився узгоджений з пропонуваними змінами *Кримінальний кодекс УСРР 1922 р. (у редакції 1927 р.)*. Оскільки зміни, внесені (8 червня 1927 р.) в республіканський акт, були досить вагомими, в юридичній літературі його часто називають *Кримінальним кодексом 1927 р.*, що формально не зовсім правильно.

Найбільш повно посилення кримінальної репресії, звісно, демонструвала Особлива частина КК УСРР (у редакції 1927 р.), яка зокрема передбачала: **1)** можливість застосування кримінальної репресії за вчинення *діянь без вини* (до всіх повнолітніх членів сім'ї військовослужбовця, який вчинив втечу або переліт за кордон, що проживали з ним разом, навіть якщо вони не знали про намір винного, застосовувалось позбавлення виборчих прав та заслання у віддалені райони Сибіру строком на п'ять років); **2)** можливість застосування заходів соціального захисту до осіб, які перебували у т.зв. *небезпечному стані*, тобто «*небезпечні своїм зв'язком із злочинним оточенням чи своєю колишньою злочинною діяльністю*» – застосовувався принцип т.зв. *об'єктивного ставлення у провину*. Між іншим, прийняттям цієї норми нехтувалася загально визнана в теорії кримінального права засада про те, що *закон не має зворотної сили*; **3)** Можливість *застосування аналогії кримінального закону*, яка розв'язувала руки виконавцям політики терору тощо. Характерним ставало покарання за неповідомлення про державні злочини. Організована масова розправа за інакомислення чи будь-який прояв незгоди, сумніву у вірності партійно-державних настанов, розпочалася із запровадженням норм про контрреволюційні злочини, які передбачали санкції до

вищої міри покарання. Навіть при недоведеності контрреволюційності зазначених діянь кримінальне покарання не виключалось, а тільки знижувалось його міра. Кількість злочинів, за які передбачалася можливість застосування смертної кари зросла на третину. Розстріл як вища міри соціального захисту згадується близько **50** разів. Такі зміни обґрунтовано давали підстави зарубіжним правознавцям (Гішпель) характеризувати тодішнє радянське кримінальне право *«одностороннім класовим виміром справедливості з засадою терору у вигляді закону»*.

Адміністративно-правова система, що закріплювалася в країні репресивними методами, потребувала нових визначень і доповнень у кримінальному праві, тому впродовж двох років після прийняття нової редакції кримінального кодексу було додатково прийнято ще **56** законодавчих актів. Вони стали опертям щодо розширення можливості кваліфікації широкого кола дій як злочинних, а отже, - і застосування кримінальної репресії.

Висновки

Огляд історії становлення та закріплення в Україні радянської державності і права впродовж **1917-1920-х** рр. дозволяє підтвердити загальні й сформулювати конкретні висновки:

- 1.** Російська революція мала в собі два антимонархістських начала — демократичне і радянське. Ради з'явилися цілком спонтанно. Без будь-якої допомоги з боку політичних партій вони знищили самодержавну владу царів. Саме завдяки радам партії соціал-демократів (меншовиків) і есерів стали домінувати в революції. Подібно українським партіям, які утворили Центральну Раду, вони намагалися спрямувати перебіг подій в бік створення парламентської політичної системи західноєвропейського зразка. Навпаки, більшовики оголосили ради державною владою і зосередили зусилля на оволодінні ними зсередини. Через ради і за їх спиною вони прагнули встановити (і встановили) в Росії свою криваву диктатуру.
- 2.** Поширення російської радянської державності на національні регіони допомогло більшовикам по суті відновити Російську імперію, що правда на інших засадах. Відповідно, в Україні Радянська держава була не «місцевою», етнокультурним продуктом, себто такою, що сформувалася органічно всередині українського суспільства, а привнесеною ззовні, урізаною автономною державністю в рамках «іншої», російської тоталітарної державності та системи права. Основною державного будівництва та «програми соціалістичних перетворень» в Україні в **1917-1920** рр. було не волевиявлення українського народу в будь-якій формі, а резолюції, підготовлені В. Леніним та ЦК РКП(б) — зокрема, «Про радянську владу на Україні».
- 3.** Радянська (більшовицька) державність в Україну активно експортувалася з ініціативи монопольної більшовицької партії сусідньої Росії. Насаджувалася за допомогою зброї і терору, облудної пропаганди. Основними її провідниками були особи неукраїнського походження та зрусифіковане населення міст, ломпенізований пролетаріат.
- 4.** Для опанування Україною більшовицький центр створював маріонеткові уряди, під прикриттям яких на українську територію скеровувалися червоногвардійські загони з Радянської Росії. Протягом **1918-1920** рр. в Україні один за одним змінювалися три радянських уряди, що уособлювали три періоди радянського державотворення в Україні. Кожний український радянський уряд створювався слідом за вторгненням у країну російських радянських військ у вигляді Червоної армії, яка знищила українську державність. Користаючись практичною відсутністю боєздатних збройних формувань україн-

ських національних урядів, російські радянські війська насильно насаджували більшовицьку диктатуру, здійснювати яку мала експортована центром керівна партійно-радянська верхівка, що виконувала в Україні функції окупаційної адміністрації.

5. Формальним виразом влади рад в Україні стала Конституція УСРР 1919 року. Вона остаточно оформила радянську форму державності – УСРР й була спрямована виключно на досягнення політико-ідеологічних цілей. Конституція УСРР за характером була не юридичним, а політичним актом: ухвалювалася з низкою процедурних порушень, у тексті політичні декларації значно переважали правові норми. Дублювання у всіх суттєвих деталях свого прототипу – Конституції РРФСР, як і опублікування тексту документу російською мовою, чим засвідчили факт ігнорування більшовиками українських інтересів. Закладений у документі принцип нерівності виборчих норм для різних категорій виборців свідчив про УСРР як про абсолютно чужу державу для переважної більшості населення України – селянства.
6. Захопивши владу в Україні, більшовики розпочали створювати позаконституційний державний механізм у формі наділених широкими повноваженнями тимчасових надзвичайних органів – ревкомів (за деякими даними, на кінець 1920 р. вони переважали за кількістю «представницькі» органи радянської влади — ради та їх виконкоми), а також комбідів та комнезамів. Вони створювалися та функціонували на основі проголошених більшовиками принципів революційної доцільності та соціалістичної законності, контролювалися комуністичною (більшовицькою) партією і були покликані вирішити на той час головну для російських більшовиків проблему – сформувати життєздатні органи центральної та місцевої влади, а отже утримати в Україні не «місцеву» в етнокультурному сенсі й чужу для переважної більшості населення – селян «диктатуру пролетаріату», тобто радянську (більшовицьку) державність.
7. Складовою частиною розбудови радянської державної системи в Україні став процес становлення і діяльності правоохоронних (репресивно-каральних) органів. Він здійснювався на основі проголошених жовтневою революцією загальних принципів «революційної доцільності» та «соціалістичної законності» — на кшталт російських.
8. Із насадженням радянської державності в Україні був тісно пов'язаний процес організації такої правової системи, яка б відповідала потребам нової червоної російської імперії. Разом з більшовицькими інституціями на територію України розповсюджувалися

законодавчі акти Російської Федерації, що заміняли собою скасовані нормативні акти Української Народної Республіки. Радянська правова система в Україні фактично складалася на вироблених російськими більшовиками ідейних засадах у спосіб примітивної рецесії загальної системи права більшовицької Росії. Російське (за суттю) право стало важливим знаряддям н и щ е н н я української національної самобутності та національної державності в Україні, а також закріплення у республіці розгалуженої системи органів влади та управління російської неоімперії.

- 9.** Правові форми взаємовідносин між радянськими Україною і Росією у період національно-демократичної революції і до підписання договору про утворення СРСР засвідчили, що УСРР від самого початку постанови фактично була інтегральною частиною єдиного радянського (російського) державного комплексу. Найбільш показовим документом на підтвердження цього був укладений у грудні **1920** р. «Робітничо-селянський договір» - нерівноправний і підневільний для України, типовий колоніальний договір. Перетворення органів державного управління Росії на загальнофедеративні насправді означало фактичне включення України (та інших республік) у кордони Росії умовно на правах автономій, насправді - колоній.
- 10.** Пошук оптимальної моделі реалізації політичної доктрини Росії щодо України тривав впродовж **1917-1922** рр. Змінювалися форми її практичного втілення, проте незмінною залишалася її сутність. Декларуючи на різних етапах певні варіанти встановлення міждержавних зв'язків, Росія фактично намагалася використати їх для досягнення стратегічної мети – збереження цілковитого контролю над усіма найважливішими сферами життєдіяльності українського суспільства. Практично централізаторські принципи більшовицької партії переносилися на організацію державних структур. Форма ж (утворення СРСР) мала лише вуалювати справжню сутність запроваджуваної унітарної державності, а також стабілізувати конституційну форму більшовицької держави після п'ятирічного експериментування.
- 11.** Історія проголошення утворення СРСР густо насичена ідеологічними птампамми. Нібито приступаючи до Союзного договору **1922** року як окрема соціалістична держава, Україна вже в цей час була на становищі колонії, що було закріплено два роки раніше російсько-українським союзним договором **1920** року. А т.зв. Союзний договір **1922** р. ніколи не вийшов поза стадію п р о е к т у, який ще треба було доповнювати, затверджувати і вводити у дію. Як міжнародний акт він не був ратифікований. Відповідно, Союз-

ний договір 1922 р. ніколи не діяв формально, а отже, не був чинним юридично.

12. Під формулою «союзу» маскувалася здійснювана державною партією централізація народногосподарського і військового управління на територіях радянських республік. Союз РСР від часу свого проголошення розвивався як тоталітарна держава з явно російською домінантою у напрямку централізації влади і управління та уніфікації законодавства.
13. Короткий період історії радянської державності, що пов'язувався з непом і проголошенням в його рамках курсу на «революційну законність» не змінив суті речей. Попри декларації єдності законності і боротьби з місцевою адміністративною сваволею, необхідності зміцнення законності через проведення реформ судово-прокурорських та правоохоронних (каральних) органів, на практиці типовими залишалися процеси, що звужували компетенцію УСРР у цих сферах, і забезпечували пріоритет Союзу. А у сфері правотворення – зводили нанівець законодавство УСРР, підпорядковуючи його союзній правовій системі.
14. Кодифікація права стала найважливішим засобом приведення законодавства до вимог життя, що їх висував непу. Нове законодавство УСРР початку непу мало чим відрізнялося від аналогічного законодавства РСФРР. Зміст законодавства РСФРР сприймався законодавством радянської України найчастіше повно, і без особливих змін. Загальною тенденцією розвитку радянського права стало забезпечення пріоритету держави у суспільному житті. Це виявилось у забезпеченні в нових кодексах пріоритету загальнодержавних інтересів, наданні державі права у разі потреби втручатися у будь-які урегульовані законом відносини, незважаючи на «традиційні права і свободи». Тенденція централізації та уніфікації влади була закріплена конституційно в рік т.зв. «великого перелому» (1929 р.).

Література

1. **Авторханов А.** Технологія власти. 3-є изд. - Frankfurt/Main: Possev-Verlag 1983. - 809с.
2. **Білас І.Г.** Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953 рр.: У 2 т. - ТТ.1-2. - К.: Військо України, 1994.
3. **Брицький П.П., Юрійчук Є.П.** Утворення СРСР: радянський стереотип та історико-правова дійсність // Питання історії України: Зб. наук. статей. - Т.5. - Чернівці: Золоті литаври, 2002. - С.54-73.
4. **Будзилович І., Юрченко А.** Перший Земельний кодекс України та проблеми сучасного земельного законодавства (до 75 – річчя прийняття Кодексу) // Право України. - 1998.- №2.
5. Великий Жовтень та громадянська війна на Україні: Енциклопедичний довідник. - К., 1987.
6. **Верстюк В.** Українська революція: доба Центральної Ради // Український історичний журнал. - 1995. - № 6.
7. Вивід прав України: Зб. документів. — Львів: Слово, 1991.— 128с.
8. **Винниченко В.** Відродження нації. (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]) - Т. 3.- Київ-Відень, 1920 (репринтне відтворення видання 1920 року). - К.: Вид-во політичної літератури України, 1990. - 542с.
9. **Волкогонов Д.** Ленін. - Політичний портрет. - В 2-х книгах. - Кн. 1. - М.: ООО «Фірма «Издательство АСТ», АО «Издательство «Новости», 1998. - 480с.
10. **Галаган І.С.** Перегляд вироків і право на захист в історії кримінально-процесуального законодавства УРСР (1918-1921 рр.). - К.: Вид-во Київ. ун-ту, 1960. - 32с.
11. **Головко Л.О.** Право власності в Україні радянського періоду (1917-1992 рр.) // Часопис Київського у-ту права. - 2007. - №4.- С.58-62.
12. **Грабовський С., Ставроян С., Л.Шкляр.** Нариси з історії українського державотворення. - К.: Генеза, 1995. - 608с.
13. **Грицак В.М.** Правова характеристика адміністративно-територіального устрою українських земель у період з 1917 по 1991 рр. // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2004. - № 9 (35).
14. **Грицак Я.** Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX-XX ст. - К.: Генеза, 1996. - 312с.
15. **Гришук В.К.** Кодифікація кримінального законодавства України. - Львів: ЛДУ, 1992.
16. **Дашкевич Я.** Україна вчора і нині. - К., 1993.
17. **Дністрянський М.С.** Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. - Львів: Світ, 1992. - 144с.
18. **Дорошкевич В.** Правда про історію встановлення радянської влади на Україні // Сучасність. - 1991. - №7-8. - С.126-141.

19. **Дорошко М.** Номенклатура: керівна верхівка Радянської України (1917-1938 рр.): Монографія. – К.: Ніка-Центр, 2008. - 368с.
20. **Енциклопедія історії України: У 10-т.** / Редкол.: В.А.Смолій (голова) та ін. – ТТ. 1-5. - К.: Наук. думка, 2003-2008.
21. **Енциклопедія українознавства. Загальна частина.** Перевидання в Україні. - Т.2. - К., 1995. - С.670-677.
22. **Заріцька І.М.** Виникнення радянського земельного законодавства (листопад 1917- квітень 1918 рр. // Часопис Київського у-ту права. – 2008. - №7. - С. 43-48.
23. **Исаев И.А.** История государства и права России. - М.: Юристъ, 1996.
24. **История государства и права Украинской ССР.** В 3-х томах. - Т. 2. - К.: Наук. думка, 1987. – 296с.
25. **Історія держави і права України. Академічний курс.** У 2-х т. / За ред. акад. В.Я. Тарія, проф. А.Г.Рогожина. – Т.2. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 580с.
26. **Костюк Г.** Сталінізм в Україні: (Генеза та наслідки): Дослідження і спостереження сучасника / Пер. з англ. – К.: Смолоскип, 1995. – 508с.
27. **Конституційні акти України 1917-1920.** Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272с.
28. **Копиленко О.А., Копиленко М.А.** Держава і право України. 1917-1920: Навчальний посібник. – К.: ЛНУБА, 1997. – 208с.
29. **Корновенко С.В.** Податкова політика радянської влади в українському селі у відбудовчий період (1921-1925 рр.). Автореф.к. і. н. - Донецьк, 2000. – 19с.
30. **Короливский С.М., Рубач М.А., Супруненко Н.И.** Победа советской власти на Украине. – М., 1967. – 210с.
31. **Кравченко Б.** Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ ст. / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – 423с.
32. **Кравченко Ю.Ф.** Міліція України. – К.: Генеза, 1999. – 432с.
33. **Кульчицький С.В.** Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919-1928). – К.: Основи, 1996. – 396с.
34. **Кульчицький С.В.** Держава, в якій ми прожили 69 років // Дзеркало тижня. – 2003. - № 1 (426) 11-17 січня.
35. **Макарчук В.С.** Історико-правові аспекти входження Північної Буковини до складу УРСР (червень 1940 р.) // Пит. історії, теорії та практики діяльності органів внутр. справ в умовах розвитку демократичного суспільства // Вісник Львів. ін-ту внутр. справ. Вип. 7. – С. 206-214.
36. **Мельничук О.** Комнезами у системі радянської влади в Україні // Історія України. - 2000. - № 21.
37. **Мироненко О.М.** Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр. теоретико-методологічний аспект. – К., 2002. –260с.
38. **Мироненко О.М.** Світоч української державності. Політико-

правовий аналіз діяльності Центральної Ради. – К., 1995. – 328с.

39. Нариси з історії політичного терору і тероризму в Україні XIX – XX ст. – К., 2002. – 876с.

40. *Науменко І.* У 1920-ті роки «гуртки рідної мови» створювали навіть у тюрмах // Україна молода (газ.). – 2006. - № 102, 7 червня.

41. Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: *І.О.Крепін* (керівник), *О.В.Крепін*, *В.П.Ляховицький*, *В.Ф.Панібудьласки*; За ред. *В.Ф.Панібудьласки*. – К.: Випица пікола, 1997. – Ч.2. – 704с.

42. *Окшпюк В. Т.* Державне політичне управління УСРР (1922-1934): історико-юридичний аналіз: Монографія. – К.: НА СБУ, 2002.–290с.

43. *Олійник О.І.* Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917-1941 рр.): структура, функції, діяльність. Автореф. ... канд. юр. наук. – Х., 2000. – 19 с.

44. *Онищенко Н.Н.* Становлення і розвиток источников советского права на Украине. – К.: Наук. думка, 1988. – 112с.

45. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929-1941 рр.) / За ред. *О.М.Мирошенка*, *І.Б.Усенка*. – К.: Інститут держави і права ім. В.Корецького НАН України, 2001.– 220с.

46. *Приймак М.* Управління судовими органами в Україні (історико-політичний та правовий аспект) // Право України. - 1993. - № 7-8.

47. *Пташинський О.Б.* Пенітенціарна система України. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. – 204с.

48. *Сергійчук В.* Етнічні межі і державний кордон України. – К.: Українська видавничча спілка, 2000. – 432с.

49. *Симоненко Р.* Перший український радянський уряд // Історія України. - 2000. - № 34.

50. *Скуратович І.М.* Адміністративно-територіальний устрій України в 1920-1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження: Монографія. - Харків: Видавець СПДФО Вапнярчук Н.М., 2004. – 192с.

51. *Стахів М.* Перша Советська республіка в Україні. Нарис історії російської агресії та конституційного розвитку советської влади під час першої частинної окуляції України. – Нью-Йорк-Філадельфія, 1956. – 240с.

52. *Стахів М.* Третя Советська республіка в Україні. Нариси з історії третьої воєнної інвазії Советської Росії в Україну і розвитку окуляційної системи в часі. Листопад 1919 – листопад 1924. – Нью-Йорк, 1968. (Наукове товариство ім. Т.Шевченка. – Бібліотека українознавства. – Т.26.)

53. *Сусло Д.С.* Історія суду Радянської України (1917-1967). – К.: Вид-во Київ. ун-ту, 1968. – 235с.

54. *Сухонос В.В.* Організація і діяльність прокуратури в Україні. Історія і сучасність. – Суми: Університетська книга, 2004. – 348с.

55. **Терлюк І.Я.** Національне українське державотворення 1917-1921 рр.: історико-правовий нарис. – Львів: Вид-во Т. Сороки, 2007. – 260с.
56. **Терлюк І.Я.** Огляд історії кримінального права України. Навчальний посібник. – Львів: Ліга-Прес, 2007. – 92с.
57. **Україна в 1917-1921** гг. Некоторые проблемы истории: Сборник научных трудов. – К.: Наукова думка, 1991. – 279с.
58. **Українська державність у ХХ ст.: Іст.-політол. аналіз / О.Дерсачов** (керівник автор. колект.) – К.: Політична думка, 1996. – 436с.
59. **Українська революція і державність (1917-1920 рр.) / І.А.Гончарук** (керівник авторського колективу). – К.: Парламент. вид-во, 1998. – 247с.
60. **Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С.В.Кульчицький** (керівник авторського колективу). – К.: Наукова думка, 2001. – 608с.
61. **Усенко І.Б.** Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. – Харків, 1995. – 74с.
62. **Фіолевський Д.П.** Адвокатура: Підручник. – К.: Алерта; Прецедент, 2006. – 486с.
63. **Фріс П.А.** Нарис історії кримінально-правової політики України: Монографія / За аг. Редакцією М.В.Костицького. – К.: Атіка, 2005. – 124с.
64. **Хрестоматія з історії держави і права України У 2-х т. / Укладачі В.Д. Гончаренко, А.І. Розоган, О.Д. Святоцький;** За ред. члена-кореспондента АПрН України В.Д. Гончаренка. - 2-е вид., перероб. і доп. – Т.2. - К.: Ін Юре, 2000.
65. **Чехович В. А.** Проблеми національно-державного будівництва України в роки непу. – Харків, 1995. – 58с.
66. **Шаповал Ю.** «На вікнах – грапи, на ідеях – грапи» // День (газ.). – 2003. - №148, 23 серп.
67. **Шевченко В.** Здобуття Вітчизни. Незавершена українізація: коріння історичної драми // День (газ.). – 2008. - №89, 94, 23-30 травня.
68. **Шевчук В.П., Тараненко М.Г.** Історія української державності. - К.: Либідь, 1999. – 480с.
69. **Шитюк М.М.** Еволюція радянської репресивно-каральної системи в радянській Україні // Укр. істор. журнал. – 2001. - №3. – С.128-140.
70. **Юрійчук Є.П.** Становлення і характер радянської влади в Україні: історико-правові аспекти (1917-1922 рр.): Навчальний посібник. – К.: ІЗМН, 1998. – 124с.
71. **Юридична енциклопедія:** В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - Т.1-6. – К.: «Укр. енцикл.», 1998-2004.
72. **Яневський Д.** Політичні системи України 1917-1920 років: спроби творення і причини поразки. – К.: Дух і літера, 2003. – 767с.

ЗМІСТ

Становлення в Україні радянської державності і права (1917-1922 рр.)

Виникнення радянської форми державності.....	4
Проголошення в Україні радянської влади.....	7
Поширення в Україну радянської (більшовицької) державності.....	11
Конституційно-правове оформлення радянської форми державності в Україні.....	17
Організація конституційних органів державної влади.....	21
Створення позаконституційного механізму державного управління радянизованого Україною.....	28
«Восний комунізм» як організаційно-правова форма здійснення соціально- економічної політики радянської України.....	34
Формування основ системи радянського права в Україні.....	41
Організаційно-правові засади створення і діяльності в Україні радянської судової системи.....	51
Формування в Україні радянської міліції.....	55
Формування в Україні інших радянських каральних структур (органів державної безпеки) та спеціальних військових формувань.....	60
Питання суверенітету УСРР в контексті правових взаємовідносин між радянськими Україною і Росією.....	65
Союзний договір 1922 р. в історико-правовій оцінці.....	70

Закріплення в Україні радянської державності та права (1923-1929 рр.)

Організаційно-правові засади реалізації «нової економічної політики» як засобу урегулювання соціально-економічних відносин.....	75
Державно-правовий статус УСРР в складі Союзу РСР.....	80
Особливості розвитку адміністративно-політичного устрою УСРР.....	83
Організаційно-правові засади створення та діяльності органів прокуратури.....	88
Реорганізація судового устрою, організація адвокатури.....	92
Правові основи реорганізації органів захисту «завоювань революції» - органів внутрішніх справ, міліції і державної безпеки.....	99
Правові засади діяльності правоохоронних (каральних) структур.....	107
Розвиток радянської пенітенциарної системи в Україні.....	110
Законодавче забезпечення та інститути реалізації радянської політики українізації.....	112
Зародження системи більшовицької цензури.....	121
Розвиток конституційного законодавства.....	124
Особливості проведення в Україні Першої кодифікації законодавства УСРР.....	127
Головні тенденції розвитку основних галузей права УСРР.....	130
Висновки.....	140
Література.....	144

Терлюк І.Я.

«Комуністична революція згори» в Україні: з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності і права (1917-1920-ті рр.). – Львів: Каменяр, 2010. – 150с.

Висвітлено найбільш показові аспекти з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності та права від часу проголошення в республіці радянської влади і до кінця 1920-х рр. Радянська держава в Україні розглядається як «немісцева» етнокультурна, а як привнесена ззовні, урізана автономна державність, що розвивалася в рамках «іншої» радянської російської тоталітарної державності та системи права.

Для студентів юридичних спеціальностей, викладачів, учнів та всіх, хто цікавиться питаннями історії держави та права України та української історії загалом.

Навчальне видання

Терлюк Іван Ярославович

«Комуністична революція згори» в Україні: з історії становлення та закріплення в Україні радянської державності і права (1917-1920-ті рр.)

Літературний редактор: *Зиновій Бичко*