

І хоча в процесі державотворення часів Центральної Ради було багато проблем, серед яких — форма Української Держави, її державно-правові стосунки з Росією, організація власної армії, системи правоохоронних органів тощо, але історія Центральної Ради переконливо свідчить, що вона формувалась як широкопредставницький орган українського народу, речник його волі і загалом своєрідний революційний парламент, організований і діючий на демократичних засадах.

В. Гончаренко, член-кореспондент
АПрН України

Право законодавчих органів УСРР на конституційні протести і його реалізація у 1920-ті роки

В історії України ХХ ст. був досить тривалий період перебування у складі утвореного за її участю 30 грудня 1922 р. Союзу РСР, який згідно з установчими документами (Декларація про утворення СРСР 1922 р. і Договір про утворення СРСР 1922 р.) визнавався союзною державою, утвореною на основі добровільного об'єднання рівноправних радянських соціалістичних республік (РСФРР, УСРР, БСРР, ЗСФРР) зі збереженням за кожною з них права вільного виходу із складу СРСР¹. 31 січня 1924 р. II з'їзд Рад СРСР затвердив Конституцію СРСР, в основу якої були покладені зазначені Декларація і Договір. У зв'язку з утворенням СРСР до Конституції УСРР 1919 р. IX Всеукраїнський з'їзд Рад (травень 1925 р.) вніс зміни, пов'язані з утворенням союзної держави і входженням до її складу УСРР.

Союз РСР як союзна держава мав конституційно визначені центральні органи влади (з'їзд Рад СРСР, Центральний Виконавчий Комітет СРСР (ЦВК), Президію ЦВК), а також виконавчий і розпорядчий орган — Раду Народних Комісарів СРСР (РНК). Для безпосереднього керівництва галузями державного управління, що входили до кола предметів відання РНК СРСР, утворювалися народні комісаріати СРСР (загальносоюзні та об'єднані). Договір про утворення СРСР 1922 р.,

¹ Див.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. — М., 1984. — С. 50–51.

Конституція СРСР 1924 р., деякі інші союзні законодавчі акти визначали характер взаємовідносин між центральними союзними і республіканськими органами влади і управління. Зазначеними актами, зокрема, визначалось право найвищих органів влади союзних республік суттєво впливати на певні правові акти РНК СРСР і союзних наркоматів. Це впливало перш за все зі змісту ст. ст. 15 і 17 Договору про утворення СРСР і ст. 59 Конституції СРСР 1924 р. Так, ст. 15 Договору надавала ЦВК союзних республік (а тим самим і Всеукраїнському ЦВК) право опротестовувати декрети і постанови РНК СРСР до Президії ЦВК СРСР, не призупиняючи їх виконання. У виключних випадках при очевидній невідповідності розпоряджень наркоматів чинному законодавству ЦВК союзних республік могли призупиняти їх виконання, повідомивши про це союзні органи державної влади (ст. 17 Договору). Відповідно ж до ст. 59 Конституції СРСР 1924 р. ЦВК і Президія ЦВК союзної республіки тепер могли призупиняти дію розпоряджень наркоматів СРСР у разі очевидної невідповідності їх союзній Конституції, союзному законодавству або законодавству союзної республіки¹.

Подібне правило передбачала і ст. 8 Загального положення про народні комісаріати СРСР, яке було прийняте 12 листопада 1923 р. III сесією ЦВК СРСР I скликання, де зазначалося: «8. Розпорядження народних комісаріатів Союзу РСР можуть бути призупинені Центральними Виконавчими Комітетами або Президіями ЦВК союзних республік у разі очевидної невідповідності даного розпорядження Конституції Союзу РСР, законодавству Союзу або законодавству союзної республіки. Про призупинення розпорядження Центральні Виконавчі Комітети або Президії Центральних Виконавчих Комітетів союзних республік негайно повідомляють Раді Народних Комісарів або відповідному народному Комісарові Союзу РСР»².

Таким чином, союзне законодавство дозволяло союзним республікам за певних умов захищати свої права від можливого відомчого свавілля з боку союзних органів управління. Наділення республіканських законодавчих органів влади правом вступати у встановлені Конституцією СРСР відносини з розв'язання конфліктів з союзними органами свідчить про відсутність відносин прямого і беззастережного підкорення перших другим. Практика взаємовідносин союзних і республіканських державних органів незабаром після утворення СРСР показала, що передбачений

¹ Див.: Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – С. 65.

² СЗ СССР. – 1923. – № 21. – Ст. 280.

Конституцією СРСР механізм захисту союзними республіками своїх прав був створений не випадково. Повної гармонії у взаємовідносинах органів управління СРСР і союзних республік не сталося. З цього приводу В. Лебединський писав: «Незважаючи на визначеність і злагодженість конституційної системи в галузі законодавчої компетенції верховних органів Союзу і союзних республік, все ж таки в цій галузі виникає чимало практичних ускладнень, котрі нерідко ведуть до взаємної неузгодженості і суперечності законодавства Союзу з законодавством союзних республік»¹.

Союзні органи управління, здійснюючи правотворчу діяльність, почали поволі виходити за межі прав, наданих їм Договором про утворення СРСР, а також за межі прямого змісту відповідних пунктів ст. 1 Конституції СРСР 1924 р. (тим самим звужували обсяг повноважень союзних республік і усіх їх органів влади й управління). Це добре ілюструє, наприклад, матеріал до протоколу засідання Конституційної комісії РНК УСРР від 3 вересня 1923 р., який являв собою надіслану на адресу ЦВК і РНК СРСР доповідну записку під назвою «До питання про урегулювання загальносоюзного законодавства і до Положення про законодавчу комісію при Раднаркомі СРСР». В записці зазначалося, що «за нетривалий строк існування загальносоюзного законодавства виявилися деякі непорозуміння між загальносоюзним центром і союзними республіками. Загальносоюзний центр у своїй нормотворчій роботі нерідко виходив за межі, надані йому Конституцією, порушуючи суверенітет союзних республік. Зокрема, у справі видання норм цивільного права Конституція надає загальносоюзним органам право встановлювати лише загальні основи (п. «п» ст. 1 Конституції); тим часом Положення від 27 липня цього року «Про підряди і поставки» (Известия № 171), постанова РНК від 18 липня цього року «Про товарні знаки» (Известия № 174) видаються органами Союзу з порушенням конституційних законів як не основні, а детальні норми чергового цивільного законодавства»². Далі в цьому документі наводиться низка нормативних актів союзних органів у галузі господарського, соціально-культурного будівництва, які за своїм змістом виходили далеко за межі компетенції союзних органів³. Як зазначалося у цитованому документі, «змінити зазначену недосконалість законодавства шляхом наступних протестів і виправлень надзвичайно важко і притому надто незручно, бо часта зміна законодав-

¹ Див.: Сов. строительство. – 1929. – № 7. – С. 75.

² Центральний державний архів вищих органів влади України. – Ф. 2. – Оп. 2. – Спр. 981. – Арк. 6 (далі: ЦДАВОВУ).

³ Див.: Там само. – Арк. 6–7.

чих норм, звичайно, вносить лише дезорганізацію в управління»¹. На засіданні Конституційної комісії РНК УСРР 17 вересня 1923 р. було прийнято до відома заяву Голови РНК УСРР В. Чубаря про те, що Раднарком республіки опротестував «11–12 % всього виданого до цього часу законодавства Союзу і що він має намір під час свого перебування у Москві обговорити попередньо це питання на нараді Голів Раднаркомів»².

3 жовтня 1923 р. в Україні попередній розгляд питань про опротестування неконституційних нормативних актів союзних органів стала здійснювати Конституційна комісія при Всеукраїнському ЦВК, яку було створено постановою ВУЦВК від 10 жовтня 1923 р. «Про утворення Конституційної комісії». В постанові, зокрема, говорилося: «Утворити Конституційну комісію для розгляду конституційних питань, що впливають з організації СРСР, у складі т. Петровського (голова), т. Фрунзе (заступник), т. Чубаря. Комісію вважати такою, що перебуває при ВУЦВК»³. З архівних документів видно, що Конституційна комісія при ВУЦВК регулярно розглядала питання, які виникали у процесі взаємовідносин союзних і українських республіканських органів влади. Так, 20 квітня 1925 р. на засіданні Конституційної комісії розглядався проект підготовленого НКЮ УСРР протесту на постанову ЦВК СРСР від 14 листопада 1924 р. про відстрочення скликання з'їзду Рад СРСР на квітень 1925 р. Народний комісаріат юстиції УСРР мотивував неконституційність зазначеної постанови ЦВК СРСР тим, що вона «абсолютно виходить за межі повноважень Президії ЦВК СРСР і взагалі верховних органів СРСР»⁴. Конституційна комісія при ВУЦВК висновки НКЮ УСРР про неконституційність постанови Президії ЦВК СРСР від 14 листопада 1924 р. визнала обґрунтованими⁵. 30 квітня 1925 р. відбулося засідання Президії ВУЦВК, на якому затверджено проект протеста⁶. Документ був надісланий до Президії ЦВК СРСР. Наведений матеріал свідчить про те, що намітилася тенденція до розширення компетенції союзних органів у галузі виборчого права. Як зазначалося у статті «До питання про перегляд законодавства про виборчі права громадян і про порядок здійснення виборів», практика регулювання союзними органами виборчого права «характеризується тим, що союзні органи відносять до своєї компетенції не тільки розробку основних положень, що стосу-

¹ Центральний державний архів вищих органів влади України. – Арк. 8.

² Там само. – Стр. 872. – Арк. 1.

³ СУ УССР. – 1923. – № 45. – Ст. 562.

⁴ ЦДАВОВУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Стр. 1746. – Арк. 82.

⁵ Див.: Там само.

⁶ Див.: Там само. – Арк. 150.

ються виборчих прав громадян, але й видання виборчих актів, котрі відносяться до компетенції найвищих органів влади окремих союзних республік»¹.

Неконституційне розширення компетенції союзних органів влади спостерігалось і в інших галузях правового регулювання. Так, 28 грудня 1923 р. ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову «Про реорганізацію кооперації на засадах добровільного членства». Президія ВУЦВК оскаржила у ЦВК СРСР цей союзний нормативний акт і просила скасувати його, як такий, що порушував суверенні права республік. Ще один приклад. Президія ВУЦВК внесла протест на постанову ЦВК і РНК СРСР від 21 листопада 1924 р. «Про зміни Положення про державні підряди і поставки» і на саме «Положення про державні підряди і поставки» від 27 липня 1923 р. як такі, що суперечили Конституції СРСР. Мотивувалося це тим, що згідно з п. «п» ст. 1 Конституції СРСР віданню Союзу РСР підлягало встановлення тільки основ цивільного законодавства. Зазначені ж законодавчі акти, як підкреслювалось у протесті Президії ВУЦВК, встановлювали деталі законодавчого визначення державних підрядів і поставок, що входило, на думку Президії ВУЦВК, відповідно до ст. 3 Конституції СРСР до компетенції союзних республік².

Помітно розширювалась компетенція союзних органів і в галузі кримінального права. Згідно з п. «п» ст. 1 Конституції СРСР верховні органи влади СРСР були повноважні встановлювати лише основи кримінального законодавства, загальні принципи кримінальної політики, обов'язкові для союзних республік. Визначення окремих видів злочинів і розмірів покарання за їх вчинення залишалося у віданні союзних республік. Однак уже у ст. 3 «Основних начал кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік», які були прийняті у жовтні 1924 р. II сесією ЦВК СРСР II скликання, Президії ЦВК СРСР було надано право у необхідних випадках вказувати союзним республікам рід і види злочинів, по яких Союз РСР вважав необхідним проведення «визначеної лінії єдиної каральної політики»³. Як зазначав Е. Понтович, «якщо йдеться про «види» злочинів, то цілком ясно, що «основи» залишилися далеко позаду»⁴. І у подальшому в низці загальносоюзних нормативних

¹ Рад. Україна. – 1925. – № 1–2. – С. 27. До таких правових актів, прийнятих союзними органами, автор зазначеної статті відносив, зокрема, прийняті Президією ЦВК СРСР постанову від 16 січня 1925 р. про перевибори Рад та інструкцію про перевибори Рад (див.: СЗ СССР. – 1925. – № 6. – Ст. 54, 55).

² Див.: ЦДАВОВУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1746. – Арк. 45.

³ Курс советского уголовного права: В 6 т. – М., 1970. – Т. 1. – С. 95.

⁴ Понтович Э. Э. О правах органов Союза и союзных республик в области законодательства // Право и жизнь. – 1927. – Кн. пятая. – С. 13.

актів містилися вказівки на відповідальність у кримінальному порядку за конкретні злочини. За підрахунками В. Дябла, на середину 1925 р. таких нормативних актів союзними органами було прийнято близько 40¹. Все це, звісно, звужувало повноваження органів влади союзних республік (у тому числі УСРР) у галузі кримінального законодавства.

Значне розширення компетенції Союзу РСР і відповідно звуження компетенції союзних республік відбувалися також за рахунок перевищення своїх повноважень об'єднаними наркоматами СРСР (перш за все НКФ, ВРНГ, НКТ). Практика показала, що замість того, аби видавати, керуючись ст. 54 Конституції СРСР і ст. 16 Загального положення про народні комісаріати СРСР, лише директиви по своєму відомству, ці наркомати, перевищуючи свої повноваження, стали все частіше і частіше видавати нормативні акти, котрі докладно регламентували відповідні галузі управління². Тим самим однойменним республіканським наркоматам нічого не залишалось, як приймати нормативні акти центральних союзних наркоматів до виконання, не маючи можливості їх деталізувати стосовно місцевих умов. Державні органи УСРР досить активно реагували на такі перевищення союзними наркоматами їх повноважень. Так, за період з кінця 1923 по 1926 р. Прокуратура УСРР у порядку здійснення нагляду за додержанням союзними наркоматами вимог Конституції про обсяг їх нормотворчої діяльності надіслала 75 звернень до Президії ВУЦВК³. Причому кількість подань Прокуратури УСРР до Президії ВУЦВК мала тенденцію до зростання. Так, якщо у 1923 р. таких подань було 1, то у 1927 р. — вже 49⁴. Всі 100 % подань Прокуратури УСРР до Президії ВУЦВК були визнані обґрунтованими і надісланими до Президії ЦВК СРСР. Випадки реагування Президії ВУЦВК на неконституційні акти (або окремі їх норми) союзних органів управління мали місце і у подальшому. Так, на своєму засіданні 24 липня 1929 р. Президія ВУЦВК розглянула подання Прокуратури УСРР про призупинення дії постанови НКТоргівлі СРСР від 6 червня 1929 р. відносно розподілу доходів «Укрхліба». Президія ВУЦВК постановила погодитися з поданням Прокуратури УСРР й просити ЦВК СРСР скасувати постанову НКТоргівлі СРСР від 6 червня 1929 р. у порядку ст. 59 Конституції СРСР

¹ Див.: Дябло В. К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР. — М., 1928. — С. 37.

² Див.: Лебединский В. Г. Конституционный надзор в Союзе ССР и методы его осуществления // Сов. строительство. — 1928. — № 9.

³ Див.: ЦДАВОВУ. — Ф. 1. — Оп. 3. — Спр. 506. — Арк. 272.

⁴ Див.: Михайлик М. Основні моменти роботи прокуратури за 1926/27 рр. // Червоне право. — 1928. — № 13–14. — С. 632.

1924 р.¹ Деяке розширення повноважень в нормотворчій діяльності спостерігалось і по лінії необ'єднаних союзних наркоматів².

Невпинне розширення повноважень союзних органів у галузі нормотворчості, що суперечило Конституції СРСР 1924 р. і викликало протести республіканських органів влади, зокрема Президії ВУЦВК, має своє пояснення. Так, А. Винокуров пояснював причини конституційних конфліктів складністю і новизною взаємовідносин Союзу РСР і союзних республік³. На складність ув'язки інтересів союзних республік з інтересами Союзу РСР і відображення їх у законодавстві зверталась увага і в інших публікаціях⁴. М. Рейхель вважав, що однією з причин, які лежали в основі конституційних непогодженостей в початковий період оформлення Союзу РСР, були «централістські навички, успадковані частиною союзного апарату від минулого»⁵. На думку ж Е. Понтовича, не було жодної «федеративної держави, в якій би компетенція Союзу не знаходилася у відносинах до компетенції держав, що входили до неї у стані боротьби за своє утвердження і розвиток»⁶. Розширенню

¹ Див.: ЦДАВОВУ. – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 36. – Арк. 85 (зворот).

² Див.: СЗ СССР. – 1925. – № 9. – Ст. 87. Про інші приклади, що свідчать про розширення законодавчих повноважень союзних органів у різних галузях права у конституційній практиці див.: Дябло В. Развитие Конституции Союза ССР в процессе конституционной практики (соотношение элементов статики и динамики в советской союзной Конституции) // Сов. право. – 1926. – № 3. – С. 40; Конфликтные дела // Сов. строительство. – 1926. – № 3–4. – С. 158–161; № 5. – С. 131–134; Конфликтные вопросы // Там само. – 1927. – № 1. – С. 117–119; № 2–3. – С. 230–231; Конфликтные дела // Там само. – 1927. – № 8–9. – С. 126–131; Конфликтные вопросы // Сов. строительство. – 1927. – № 10–11. – С. 228–229; 1928. – № 2. – С. 82–85, 149; Конфликтные дела // Там само. – 1928. – № 10. – С. 138–140.

Як зазначав Е. Понтович, «прикладів як задоволення, так і відхилення клопотань ЦВК союзних республік про зміни або скасування постанов, затверджених Президією ЦВК СРСР, можна було б навести безліч» (Понтович Э. Конституционные взаимоотношения и разрешение конфликтных вопросов // Сов. строительство. – 1929. – № 6. – С. 22). У цьому легко переконатися, звернувшись до такого, наприклад, джерела, як «Практика Президиума ЦИК Союза ССР в области конституционного (общего и судебного) надзора». (Сборник постановлений Президиума ЦИК Союза ССР, принятых в порядке осуществления конституционного надзора с 1924 по 1930 год. – М., 1931).

³ Див.: Винокуров А. Н. О конституционном надзоре // Вестник Верховного Суда СССР. – 1925. – № 1. – С. 5.

⁴ Див.: Антонов-Саратовский А. Как проходит подготовка общесоюзного законодательства // Там само. – 1926. – № 3. – С. 7.

⁵ Рейхель М. Законодательная практика УССР // Рад. Україна. – 1926. – № 13. – С. 29.

⁶ Понтович Э. Э. О предметах ведения верховных органов Союза ССР // Сов. строительство. – 1928. – № 5–6. – С. 13.

законодавчої компетенції союзних органів сприяли і певна неясність, занадто загальний характер положень ст. 1 Конституції СРСР 1924 р., яка визначала предмети відання СРСР в особі його органів. Як зазначав М. Рейхель, характеризуючи, наприклад, конституційний термін «основи», цей термін «є недостатньо визначеним і допускає неоднакові розуміння»¹. Невипадково Конституційна комісія ВУЦВК на своєму засіданні 13 квітня 1924 р. спеціально розглянула питання «Основи союзного законодавства». Було постановлено, що під зазначеними в Конституції СРСР 1924 р. «загальними початками» і «основами» слід «розуміти основні принципи законотворчості, що пропонувались ЦВК СРСР союзним республікам для розробки ними своїх кодексів та інших законодавчих актів». Конституційна комісія також висловила своє ставлення до розуміння передбачених ст. 1 Конституції СРСР 1924 р. «основних законів». Союзні органи повинні були видавати діючі на всій території СРСР закони «лише в найбільш загальному їх формулюванні. Союзні республіки мають право на доповнення і розвиток таких «основних законів» видавати власні закони стосовно своїх потреб і умов місця і часу»². Можна вважати, що неабияке значення у процесі розширення компетенції союзних органів у нормотворчій діяльності мало і те, що Конституція СРСР не передбачала чітко визначених виду і розміру відповідальності союзних органів або вищих посадових осіб союзних установ за прийняття правових актів, які посягали на закріпленій у ст. 3 Конституції СРСР 1924 р. суверенітет союзних республік.

Таким чином, відразу ж після утворення Союзу РСР союзні державні органи поступово перебирали на себе прийняття нормативних актів, які виходили за межі їх конституційних повноважень.

У той же час республіканські органи влади (в УСРР це була Президія ВУЦВК) мали право опротестувати акти Президії ЦВК СРСР і РНК СРСР без призупинення їх виконання, а дію актів окремих союзних наркоматів зупиняти на території союзної республіки. За визначенням І. Усенка, «наявність такого права впливала з конституційного визначення Союзу РСР як федерації суверенних союзних республік, це було однією з гарантій суверенних прав УСРР, сприяло встановленню єдиної конституційної законності для всієї радянської федерації»³.

¹ Рейхель М. Вказ. праця. – С. 29.

² ЦДАВОВУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1742. – Арк. 283.

³ Усенко І. Б. Конституційні протести УСРР // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001. – Т. 3: К–М. – С. 287.

На самому початку 1930-х років у СРСР відбувався активний процес укорінення командно-адміністративної системи управління, одним із показників якої стала надмірна централізація влади. Тому будь-які сумніви стосовно правильності й конституційності союзних нормативно-правових актів з боку республіканських державних органів безперечно виключались. Невипадково останній з конституційних протестів УСРР датується 1930 р.¹ А прийняті у середині 1930-х років в умовах жорсткого режиму сталінського тоталітаризму Конституція СРСР (1936 р.) і Конституція УРСР (1937 р.) не передбачали механізму опротестовування і призупинення актів союзних органів влади відповідними органами союзних республік. Таке становище зберігалось впродовж багатьох десятиліть існування Союзу РСР.

У період так званої «перебудови» (1985–1990 рр.) намітилася тенденція до деякого розширення прав союзних республік у складі СРСР. Була, зокрема, здійснена спроба відродити право союзних республік впливати на нормативні акти союзних органів, як це практикувалося у 1920-ті роки. Так, Закон СРСР від 26 квітня 1990 р. «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації» включав норму (ст. 13), згідно з якою найвищі органи влади союзних республік одержали «право опротестовувати постанови і розпорядження Ради Міністрів СРСР» у разі порушення ними прав союзної республіки. Спірне питання підлягало вирішенню Верховною Радою СРСР. Крім того найвищі органи державної влади й управління союзних республік відповідно до ст. 13 Закону одержали право припиняти чинність на своїй території актів міністерств, державних комітетів і відомств СРСР у разі порушення ними законодавства СРСР або відповідної союзної республіки з повідомленням про це Ради Міністрів СРСР. Спірні питання вирішувала Верховна Рада СРСР у разі, коли чинність акта відповідного органу СРСР було припинено Верховною Радою союзної республіки, або Рада Міністрів СРСР — у разі, коли чинність акта відповідного органу СРСР було припинено Радою Міністрів союзної республіки². З розпадом у 1991 р. Союзу РСР зазначений Закон втратив чинність, ставши однією з пам'яток права радянської імперії.

¹ Усенко І. Б. Конституційні протести УСРР // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001. – Т. 3: К–М. – С. 288.

² Див.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 329.