



## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ПРОСВЕЩЕНИЯ УССР В 1920–1930 ГГ.

**Оксана ДУДЧЕНКО,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры права и методики преподавания историко-правоведческих дисциплин  
Нежинского государственного университета имени Николая Гоголя

### Summary

In the article organization and juridical bases of functioning of People's Commissariat of Education USSR in 1920–1930 years is researched theoretically. The analysis of juridical and historical literature is accomplished via the research of foundation and activity of people's commissariats of USSR. The structure and powers USSR People's Commissariat of Education in 1920s is revealed. It is proved that the mentioned period of formation of USSR state administration in sphere of education is characterized by priority of all-Union bases of legislation over the republican ones, which in its turn proved the orientation of state's policy to the power centralization and underlined that the majority of normative legal acts were declarative, political, and de facto state administration functioned on the basis of CP(b)U.

**Key words:** board, People's Commissar, People's Commissariat of Education USSR, public administration, powers of the People's Commissariat.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование организационно-правовых основ функционирования Народного комиссариата просвещения УССР в 1920–1930 гг. Осуществляется анализ юридической и исторической литературы по исследованию создания и деятельности народных комиссариатов УССР. Раскрывается структура и полномочия Народного комиссариата просвещения УССР в 1920-х гг. Обосновано, что указанный период становления органов государственного управления УССР в сфере образования характеризовался приоритетом общесоюзных основ законодательства перед республиканским, что в свою очередь подтверждалось курсом государства на централизацию власти. Подчеркивается, что большинство нормативно-правовых актов были декларативными, политическими, а фактически органы государственной власти функционировали на основе актов КП(б)У.

**Ключевые слова:** коллегия, народный комиссар, Народный комиссариат просвещения УССР, органы государственного управления, полномочия народного комиссариата.

**Постановка проблемы.** Развитие образования и науки является одним из главных направлений становления Украины как независимого, демократического, социального, правового государства. В связи с этим важное значение имеет исследование конституционно-правовых основ формирования органов государственного управления в сфере образования на разных исторических этапах. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется конституционными основами (принципами) развития государства [1, с. 7]. По мнению отечественного исследователя В.И. Тимцуника, необходимость научного анализа советской эпохи в целом и отдельных ее периодов в частности, составления и функционирования системы власти и государственного управления обусловлена рядом причин. Во-первых, в независимой Украине осуществлен демонтаж общественно-государственного строя, управленческих институтов, унаследованных от СССР. Молодое государство находится в состоянии трансформации, поиска модели общественного развития, адекватной современным реалиям

жизни. Во-вторых, становление новых властных институтов в значительной степени базируется на использовании элементов старого управленческого механизма и прежней генерации управленцев. В-третьих, в общественном сознании остаются рудименты «советскости», преодоление которых не является возможным без научного осмысления как положительных, так и отрицательных составляющих тогдашних общественно-властных и управленческих отношений [2, с. 3].

**Состояние исследования.** В историко-правовой литературе правовой статус органов государственной власти первой половины XX в. отражен в трудах как советских, так и современных украинских ученых. Исследователи В.А. Власов, П.Т. Василенков, Н.А. Волков, П.Т. Вишняков, И.Н. Кузнецов, В.М. Марчук, В.М. Манохин, С.А. Маевский раскрывали общие принципы функционирования и структуру органов государственного управления СССР и УССР. Однако, анализируя труды этих авторов, следует учитывать тот факт, что они пронизаны идеологическими догма-

ми, постулатами, в них наблюдается игнорирование понятий «правовое государство» и «гражданское общество», им присущи узкоклассовые принципы исследования.

Отдельные аспекты данного вопроса были предметом изучения и современных украинских ученых, в частности В.Б. Аверьянова, В.Д. Гончаренко, Д.В. Журавлева, В.П. Ермолина, И.Б. Колиушко, В.С. Калиновского, А.В. Кузьминца, Г.В. Лаврик, Н.Р. Ныжник, В.М. Шаповала, В.А. Яцюк и других. Вместе с тем в Украине отсутствуют комплексные работы, посвященные исследованию организационно-правовых основ создания и деятельности Народного комиссариата просвещения УССР в 1920–1930 гг.

**Целью статьи** является исследование организационно-правовых основ создания и деятельности Народного комиссариата просвещения УССР в 1920–1930 гг. **Задачи исследования** – проанализировать организационно-правовые основы создания и функционирования Народного комиссариата просвещения УССР в 1920–1930 гг., его структуру и полномочия.

**Изложение основного материала.**

С провозглашением советской власти на территории Украины началось формирование новой системы органов государственной власти и управления. Согласно резолюции I Всеукраинского съезда Советов Украины «Об организации власти на Украине» от 12 декабря 1917 г. центральными органами власти провозглашались Всеукраинский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, его Центральный Исполнительный Комитет (далее – ЦИК) и те органы, которые он создаст. Согласно Постановлению ЦИК Советов Украины от 17 декабря 1917 г. было создано первое Правительство Советской Украины [3, с. 112]. Анализ указанных нормативно-правовых актов свидетельствует о том, что не решенным оставался вопрос о разграничении полномочий между органами государственной власти. Частично этот вопрос был решен с принятием Конституции УССР 1919 г.

На начальном этапе большевики не имели четкой образовательной политики, направив свои усилия прежде всего на ликвидацию старой системы образования. В декабре 1917 г. был создан Народный комиссариат просвещения. Новую украинскую систему образования большевики пытались строить по российскому образцу, беря за основу Положение о единой трудовой школе РСФСР 1919 г. Система и принципы деятельности органов государственной власти были подобны системе и принципам функционирования органов государственной власти РСФСР [4, с. 15]. Согласно Конституции 1919 г. УССР провозглашалась «организацией диктатуры трудящихся и эксплуатируемых масс пролетариата и беднейшего крестьянства для победы над их вековыми угнетателями и эксплуататорами – капиталистами и помещиками» [5, с. 55]. В соответствии со ст. 5 Конституции УССР 1919 г. «власть трудящихся масс на территории Украинской Социалистической Советской Республики осуществлялась через Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и другие органы власти по определению Советов» [5, с. 56]. Конституция УССР 1919 г. содержала структурную часть под названием «Организация центральной власти». Центральными

органами государственной власти признавались Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов (далее – ВУЦИК), Совет Народных Комиссаров (далее – СНК).

СНК был создан по образцу СНК РСФСР. СНК УССР был ответственным как перед Всеукраинским съездом Советов, так и перед ВУЦИК. Однако механизма такой ответственности ни в Конституции УССР 1919 г., ни в других нормативно-правовых актах предусмотрено не было, что свидетельствовало о декларативном, политическом характере норм Конституции УССР 1919 г. В ней отмечалось: «Заведование отдельными отраслями управления страной накладывается на отдельные отделы ВУЦИК, Народного Комиссариата во главе с заведующими, избранными ВУЦИК. Количество, границы ведения отделов и их внутренняя организация устанавливаются ВУЦИК» [5, с. 57].

Вместе с тем Конституцией УССР 1919 г. устанавливалось, что членами СНК назначались руководители отделов ВУЦИК, а также другие лица, отдельно определенные ВУЦИК. Таким образом, как справедливо отмечает украинский исследователь В.С. Гошовский, организационно и функционально сочетались ВУЦИК и «рабоче-крестьянское правительство» [6, с. 30].

В соответствии со ст. 16 Конституции УССР 1919 г. СНК УССР «имеет право принимать к своему рассмотрению вопросы и дела, относящиеся к законодательству и общему управлению страной, но имеет право решать те или иные вопросы или дела только с общим или специальным полномочием ВУЦИК, а когда нет такого полномочия, постановления СНК даются на утверждение ВУЦИК» [5, с. 57]. Следовательно, ответственные действия правительство могло совершать на основе полномочий, делегированных ВУЦИК, или на основе собственной инициативы. Если СНК действовал по собственной инициативе, акты правительства должен был утверждать ВУЦИК. Украинский ученый В.П. Ермолин отмечает, что это свидетельствовало об отказе от принципа разделения власти, о приня-

тии политико-правовой идеологии, стержнем которой было «сочетание законодательной и исполнительной государственной власти» или «слияние управления с законодательством» [7, с. 111–112].

В соответствии со ст. 1 Временного положения Всеукраинского революционного комитета об организации Советской власти в Украине от 22 декабря 1919 г. Всеукраинский революционный комитет провозглашался органом, находившимся «во главе политико-административной власти в Украине». Согласно ст. 1 Постановления Всеукраинского революционного комитета «Об объединении деятельности УССР и РСФСР» от 27 января 1920 г. все декреты и постановления УССР, касающиеся деятельности органов государственной власти и подведомственных учреждений, связанных соглашением об объединении деятельности обеих республик (а именно военные, Высшего совета народного хозяйства, продовольствия, труда, социальной защиты, путей сообщения, почт и телеграфов, финансов), отменялись и заменялись декретами РСФСР [8, с. 10]. По мнению отечественного исследователя Ю.Е. Вовк, это свидетельствует о том, что временный орган имел право отменять нормативно-правовые акты, принятые высшими органами власти, которые были созданы в соответствии с Конституцией УССР 1919 г. [4, с. 16]. Для руководства отдельными отраслями государственного управления создавались народные комиссариаты во главе с народными комиссарами. Деятельность народных комиссариатов регламентировалась положениями о соответствующих народных комиссариатах, утвержденными СНК УССР. В соответствии с Положением о деле народного просвещения и социального воспитания в Украине 1919 г. (далее – Положение 1919 г.) [9, л. 55–58] управление и общее руководство Народным комиссариатом просвещения возлагалось на Руководящую коллегию в составе наркома, его заместителей и членов коллегии. Нарком и его заместители избирались ВУЦИК, остальные члены Руководящей коллегии назначались СНК УССР. Коллегия выбирала заведующих отделами комиссариата и секретаря коллегии. На заседаниях Руководящей



коллегии по приглашению секретаря коллегии с правом совещательного голоса могли присутствовать представители заинтересованных отделов. К компетенции Управляющего коллегии принадлежали все вопросы принципиального характера, установление общих принципов организации дела народного образования, утверждение ее общего плана и рассмотрение сметных вопросов. Руководящая коллегия имела право реорганизовывать отделы наркомата, утверждать состав коллегий этих отделов, выдавать декреты и обязательные постановления, которые имели общегосударственное или политическое значение. Отдельные члены Руководящей коллегии имели право требовать переноса или пересмотра вопросов, которые они считали принципиальными, с Широкой коллегии в Руководящую коллегию. В свою очередь вопросы, принадлежащие к компетенции Управляющего коллегии, в том числе и принципиальные, постановлением Руководящей коллегии могли быть перенесены на предварительное рассмотрение Широкой коллегией. Так, например, на заседании Руководящей коллегии Народного комиссариата просвещения 24 апреля 1919 г. было решено открывать заседание коллегии в 10 час. 30 мин., независимо от количества присутствующих членов коллегии [9, л. 65].

Кроме Руководящей коллегии, в структуре Народного комиссариата просвещения функционировала Широкая коллегия. В состав Широкой коллегии входили все члены Руководящей коллегии, все заведующие отделами или их заместители и секретарь коллегии. На заседаниях Широкой коллегии с правом совещательного голоса могли присутствовать члены коллегии отделов по приглашению заведующих отделов, о чем должен был знать секретариат. К полномочиям Широкой коллегии принадлежали все дела организационного, внутреннего распорядка, выработка общего плана народного образования [9, л. 55–58]. Например, на заседании Широкой коллегии Народного комиссариата (далее – Наркомата) просвещения 14 апреля 1919 г. состоялось обсуждение организационных вопросов деятельности Широкой и Узкой коллегий, по результатам которого коллегия приняла следующие решения:

каждое очередное заседание Широкой и Узкой коллегии начинать в 10 час.; членов коллегий, которые без уважительных причин опоздали или вообще не явились на заседание, привлекать к ответственности [9, л. 63]. Положение 1919 г. для решения срочных вопросов предусматривало образование Президиума коллегии в составе наркома, его заместителей и секретаря коллегии. В случае выбытия одного из членов Президиума избирался один кандидат из числа членов Руководящей коллегии, который мог присутствовать на всех заседаниях с правом совещательного голоса, а при отсутствии одного из членов Президиума – с решающим голосом. Как правило, на основе коллегиальности строилась в то время и работа отделов народных комиссариатов. Согласно Положению 1919 г. коллегии отделов состояли из заведующих отделов и членов, которые утверждались Руководящей коллегией по предложению заведующего отделом. Коллегия была ответственной за весь отдел. В случае споров, дискуссий среди членов коллегии отдела меньшинство имело право переносить вопрос на рассмотрение коллегии наркомата. К компетенции коллегии отдела наркомата принадлежало руководство соответствующей отраслью народного образования и социального воспитания, в частности подготовка планов, принципов и методов работы, организация и руководство деятельностью соответствующих подотделов на местах, разработка общих смет, утверждение смет местных подотделов и так далее. Вместе с тем все сметы утверждались Руководящей коллегией народного комиссариата. Образовательными проблемами на местах руководили местные отделы народного образования, которые образовывались, соответственно, при губернских, уездных исполнительных комитетах. Руководила этими отделами коллегия во главе с заведующим отделом [9, л. 55–58].

После создания СССР произошло реформирование системы органов отраслевого управления. Этот период характеризуется утверждением Общего положения о народных комиссариатах СССР, Общего положения о народных комиссариатах УССР. В частности, согласно ст. 19 Общего положения о народных комиссариатах СССР, утверж-

денного III сессией ЦИК СССР первого созыва 12 ноября 1923 г., образовывались народные комиссариаты, которые делились на общесоюзные народные комиссариаты (иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почты и телеграфа) и объединенные народные комиссариаты СССР (Высшего совета народного хозяйства, продовольствия, труда, финансов, рабоче-крестьянской инспекции) [10, с. 442–447]. Народный комиссариат возглавлял народный комиссар, который избирался и отзывался ЦИК СССР. Народный комиссар, согласно Общему положению о народных комиссариатах СССР от 12 ноября 1923 г., имел право единолично принимать решения по всем вопросам, которые принадлежали к компетенции наркомата, доводя до сведения коллегии такие решения. Кроме того, согласно ст. 20 Общего положения о народных комиссариатах СССР от 12 ноября 1923 г. народный комиссар имел право определять круг вопросов, которые принадлежали к компетенции каждого из его заместителей и членов коллегии. Согласно ст. 26 указанного акта при каждом народном комиссаре под его председательством образовывалась коллегия, члены которой назначались СНК СССР. Количество членов коллегии в каждом наркомате определялось СНК СССР. Статьей 27 Общего положения о народных комиссариатах СССР регламентировались отношения между народным комиссаром и коллегией. В случае несогласия коллегии с тем или иным решением, принятым народным комиссаром, коллегия имела право, не приостанавливая исполнение решения, обжаловать его в СНК СССР. Такое же право имели отдельные члены коллегии. Общее положение о народных комиссариатах УССР было принято 12 октября 1924 г. и в основном продублировало Общее положение о народных комиссариатах СССР [11]. Позже были утверждены положения об отдельных наркоматах СССР и УССР, в том числе и положение о Наркомате просвещения. В положении говорилось, что возглавлял соответствующий наркомат народный комиссар СССР, при котором создавалась коллегия. Таким образом, на начальном этапе формирования органов управления УССР мы можем отметить



определенный правовой нигилизм в регламентации их деятельности. Деятельность народных комиссариатов регламентировалась Конституцией УССР 1919 г., положениями о соответствующих народных комиссариатах СНК СССР, Общим положением о народных комиссариатах СССР, Общим положением о народных комиссариатах УССР, положениями о соответствующих народных комиссариатах УССР и партийными решениями, хотя признавался приоритет партийных решений и союзного законодательства над республиканским.

Конституция СССР 1924 г. закрепила сочетание коллегиальности и единоначалия в системе советского государственного управления [10, с. 457–473]. Создание СССР и принятие общесоюзной Конституции существенно изменили правовое положение объединенных республик. VIII Всеукраинский съезд Советов, ратифицировав Договор об образовании СССР и Конституцию СССР, поручил ВУЦИК пересмотреть Конституцию УССР 1919 г. согласно союзной. В 1925 г. IX Всеукраинский съезд Советов внес некоторые изменения и дополнения в действующую Конституцию УССР 1919 г. С 1926 г. изменилась периодичность созыва Всеукраинских съездов Советов. Отныне они собирались не ежегодно, а один раз в два года. Начиная с 1926 г. на съездах Советов заслушивались доклады о деятельности правительства, избирались от УССР члены Совета национальностей ЦИК СССР. Были утверждены основы деятельности Президиума ВУЦИК, разработанные еще в 1924 г. Этот правовой акт впервые прямо указывал, что Президиум ВУЦИК в период между сессиями ВУЦИК является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти УССР [12, с. 457–473].

Согласно ст. 22 Конституции УССР, принятой 15 мая 1929 г., высшим органом власти был Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В периоды между Всеукраинскими съездами Советов высшим законодательным, распорядительным и исполнительным органом власти был Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет. Функции высшего законодательно-

го, исполнительного и распорядительного органа власти в периоды между сессиями ВУЦИК выполнял Президиум ВУЦИК. Распорядительным и исполнительным органом ВУЦИК, который осуществлял общее управление республикой, был Совет Народных Комиссаров УССР. В состав СНК УССР входили Председатель СНК, его заместители, народные комиссары, а также уполномоченные общесоюзных наркоматов, назначавшиеся в соответствии с законодательством СССР и имевшие, согласно постановлению ВУЦИК, право совещательного или решающего голоса. Непосредственное руководство отдельными отраслями государственного управления УССР осуществляли народные комиссариаты, которых, согласно Конституции УССР 1929 г., было 12. Возглавляли народные комиссариаты народные комиссары. В соответствии со ст. 46 Конституции УССР 1929 г. при народных комиссариатах образовывалась коллегия в составе заместителей наркома комиссара и членов коллегии, количество которых определялось постановлением СНК УССР. Конституцией УССР 1929 г. вообще не определялся порядок разрешения споров между коллегией и наркомом [10, с. 523]. Согласно Конституции РСФСР 1925 г. коллегия в случае несогласия с решением народного комиссара могла обжаловать его как в СНК РСФСР, так и в Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, то есть был полностью сохранен порядок обжалования, предусмотренный Конституцией РСФСР 1918 г. Аналогично регламентировались это вопросы в Общем положении о народных комиссариатах РСФСР, принятом 17 августа 1925 г. [10, с. 537].

**Выводы.** Таким образом, период 1920–1930 гг. характеризуется приоритетом общесоюзных основ законодательства перед республиканскими, что в свою очередь подтверждает курс государства на централизацию власти, создание авторитарного государственно-правового режима. Однако заявленные права и свободы, представленные союзным республикам, носили декларативный характер. В начале 1930-х гг. отмечался постепенный переход от авторитарного к тоталитарному режиму, укрепление командно-административной систе-

мы, следовательно, изменился правовой статус органов государственного управления.

#### Список использованной литературы:

1. Журавльов Д.В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : [монографія] / Д.В. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.
2. Тимцуник В.І. Реформування системи влади та державного управління УРСР: зміст, особливості, наслідки (1953–1964 рр.) : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. / В.І. Тимцуник. – К., 2005. – 30 с.
3. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. – К., 2000– . – Т. 2 : Лютий 1917–1996 рр. – 2000. – 726 с.
4. Вовк Ю.Є. Законодавча діяльність урядів Радянської України у 1919–1929 рр. / Ю.Є. Вовк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 15–18.
5. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : збірник / упоряд. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.), І.О. Кресін. – К., 2006. – 310 с.
6. Гошовський В.С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія] / В.С. Гошовський. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – 320 с.
7. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.
8. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського Револуційного Комітету. – 1920. – Ч. 1. – Ст. 7.
9. Центральный державный архив вищих органів влади та управління України. – Ф. 166. – Оп. 1. – Спр. 30. – 80 арк.
10. История советской Конституции (в документах). 1917–1956 гг. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.
11. СУ УССР. – 1924. – № 3. – Ст. 273.
12. Кузьминець О.В. Історія держави і права України / О.В. Кузьминець, В.С. Калиновський. – 2-е вид. допов. – К. : Україна, 2002 – 448 с.