

**Н. О. ДМИТРАСЕВИЧ**

*Назар Орестович Дмитрасевич, здобувач Київського університету права НАН України*

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ В УСРР (1919–1922 рр.)**

Формування тоталітарного однопартійного режиму в радянській Росії, що розпочалося одночасно з приходом до влади в країні більшовицької партії унаслідок жовтневого (1917 р.) перевороту, вимагало створення особливої структури органів державної влади і управління, які мали забезпечити всеохоплюючий контроль більшовицького керівництва над усіма сферами суспільного життя. Програма створення інституцій, які мали обслуговувати новий режим і забезпечувати його міцність вперше була викладена на VIII з'їзді РКП(б) в березні 1919 р.: «Комуністична партія ставить собі завдання завоювати вирішальний вплив і повне керівництво в усіх організаціях трудящих: у професійних спілках, кооперативах, сільських комунах і т.д. Комуністична партія особливо домагається проведення своєї програми і свого повного панування в сучасних державних організаціях, якими є Ради. ...РКП повинна завоювати для себе безроздільне панування в Радах і фактичний контроль над усією їхньою роботою»<sup>1</sup>.

Ще більш конкретно окреслив це завдання один з найвпливовіших більшовицьких лідерів Г. Зінов'єв: «Основні питання політики, міжнародні і внутрішні, повинні вирішуватися ЦК нашої партії ..., яка потім проводить через радянські органи ці свої рішення. Проводить, звичайно, вміло, тактовно, не так, щоб наступати на ноги Раднаркому та іншим установам»<sup>2</sup>.

Компартійний контроль за урядовою політикою доповнювався і ставав дієвим через організоване включення членів правлячої партії до всіх підрозділів адміністративного апарату. Для зміцнення зв'язку більшовицької партії з державним апаратом, а також через брак кваліфікованих, а головне перевірених кадрів керівників, кожен з більшовицької верхівки обіймав одночасно декілька посад. Причому цей принцип поширювався на усі без винятку владні структури, а зрощування державних і партійних посад мало місце в усій владній вертикалі.

Призначаючи на державні посади членів своєї партії лідери більшовизму свідомо йшли на зрощування державного і партійного апаратів. У результаті держава стала партійною, а партія – державною. Партійні вожді самі подавали приклад суміщення посад. Так, В. Ленін був одночасно вождем партії і головою Раднаркому РСФРР, Л. Троцький – членом політбюро ЦК РКП(б) і головою Реввійськрази РСФРР, Й. Сталін – членом політбюро ЦК РКП(б) і наркомом у справах національностей.

В Україні зрощування партійних та державних структур відбувалось за аналогічним сценарієм, дещо різнилися лише умови, за яких цей процес відбувався. Простежимо як відбувалося формування органів представницької влади у період після проголошення УСРР 6 січня 1919 р., адже попередній досвід у вирішенні цього питання в Україні не видається досить вдалим, а, отже, й показовим.

Офіційне формування структур представницької влади розпочалося у березні 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді рад, який ухвалив першу Конституцію радянської України. Згідно з Конституцією органами державної влади УСРР проголошувалися Ради (з'їзди рад) робітничих, червоноармійських та селянських депутатів, форма державного і політичного устрою УСРР визначалася як «радянська влада», а її сутнісний зміст, як «диктатура пролетаріату», себто державна влада робітничого класу, що здійснюється в союзі з трудовим селянством.

Конституція УСРР 1919 р., яка практично дублювала Конституцію РСФРР 1918 р.,

визначала, що законодавча влада належить Всеукраїнському з'їздові рад, а в період між з'їздами – Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітету рад. Вищим виконавчим органом влади формально незалежної УСРР проголошувався уряд – Рада народних комісарів (РНК). Повноваження Всеукраїнського ЦВК рад були законодавчо закріплені в ст. 10 Конституції, в якій йшлося про те, що цей орган є носієм усієї повноти влади в республіці у період між всеукраїнськими з'їздами рад, тобто ВУЦВК одночасно був вищим законодавчим, виконавчо-розпорядчим і контролюючим органом УСРР, виразником суверенітету українського народу. Право бути обраним до Всеукраїнського ЦВК рад надавалося незалежно від віросповідання, національності та осідлості громадянам УСРР обох статей, яким на день виборів виповнилося 18 років, за умови, що вони займалися громадсько-корисною працею<sup>3</sup>.

Такі норми закріплювалися в Конституції, але фактично політична влада як в Росії, так і в «незалежній» Україні належала виключно РКП(б), оскільки більшовики встановили на опанованій ними території тоталітарний політичний режим, який жодним чином не був відображений у конституціях радянських республік, але існував реально.

Єдина спроба більшовицької партії легітимізувати свою владу датується груднем 1917 р., коли в Росії відбулися вибори до Установчих зборів. Однак тоді більшовики зазнали поразки, отримавши близько 24 % голосів виборців. Установчі збори більшовики розігнали і, зробили «належні» висновки: відтоді будь-яка виборча кампанія проводилася під пильним наглядом і контролем партійних структур.

Зазнавши поразки на виборах до Установчих зборів, але не віддавши владу переможцям, керівники більшовицької партії потім не раз заявляли, що владу не одержують у конкурентній парламентській боротьбі з іншими партіями, а беруть силою зброї. Як у Петрограді, так і в Харкові радянська влада була проголошена депутатами рад, в яких більшовики мали чисельну перевагу, однак ці депутати представляли незначну меншість населення, що співчувала більшовикам. Тому перетворившись на державну, більшовицька партія проголосила, що однією з найважливіших галузей своєї діяльності вона вважає т.зв. «радянське будівництво», метою якого стало перетворення рад на підконтрольні партійному апарату структури. Досягти цього можна було лише за умови повного підпорядкування своєму впливові виборчого процесу.

Наскільки свавільним було поведіння більшовиків з елементарними вимогами і нормами демократії показала практика «радянського будівництва» в Україні у перші місяці 1919 р. Щоб не допустити до влади своїх тимчасових союзників – українських лівих есерів (боротьбистів), за якими йшло село, більшовики застосували норми партійного представництва для участі у роботі Всеукраїнського з'їзду рад. Також на засіданні ЦК КП(б)У 5 лютого 1919 р. було вирішено і спеціальною постановою Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 13 лютого ухвалено, що на III Всеукраїнський з'їзд рад кожна сільська волость матиме право надіслати одного депутата (населення волості складало в середньому від 10 до 12 тис. осіб), міста і фабрично-заводські поселення делегували на з'їзд одного представника від 10 тис. населення, таке ж представництво мали й кожен полк або частина Червоної армії (вони налічували до 1 тис. осіб)<sup>4</sup>.

Про те, як проходила виборча кампанія напередодні III Всеукраїнського з'їзду рад, йдеться в листі відомого діяча партії українських лівих есерів, а пізніше державного функціонера УСРР М. Полоза до представника ЦК РКП(б) в Україні у 1919 р. Й. Сталіна. «Політика на Україні, – писав М. Полоз, – здійснюється врозріз всьому, про що говорилося між нами... Надсилаються накази місцевим органам влади про те, що на з'їзд треба обирати тільки комуністів. З'їзди проводять в атмосфері військового терору... У результаті вашої партійної диктатури, здійсненої за майже повної відсутності у вас на Україні підготовлених партійних працівників, знайомих з місцевими умовами, дискредитується ідея радянської влади навіть в очах робітників»<sup>5</sup>. Але на ці закиди правляча партія не реагувала, бо їй за будь-яких умов необхідно було забезпечити потрібний склад депутатів рад усіх рівнів, аж до Всеукраїнського з'їзду рад.

Намагався переконати керівництво УСРР у тому, що воно припускається фатальної помилки, утверджуючи однопартійну диктатуру і колишній голова Української Цент-

ральної Ради М. Грушевський. У відкритому листі до голови Раднаркому УСРР Х. Раковського, написаному у листопаді 1921 р., він зауважував, що відмова у легалізації діяльності УПСР (Української партії соціалістів-революціонерів) фактично закрила йому і його товаришам (лівому крилу УПСР) шлях до повернення на Україну, хоч вони, продовжував автор, поклали надію на те, що, «рахуючися з реальними фактами, Ваша партія згодом таки відступить від свого принципу недопускання ніяких партійних організацій, крім комуністичних... Треба поділитися з ними (УКП, УПСР та іншими соціалістичними партіями. – Н.Д.) властью, працею та відповідальністю, щоб піднести кредит Радянської Соціалістичної України», – підсумовував М. Грушевський<sup>6</sup>.

Але українські більшовики, які не хотіли ділитися владою не тільки в переломному 1921-му, але й в набагато більш проблемному для їхньої влади в Україні 1919-му, користувалися лише кремлівськими рецептами, в основі яких було покладено принцип диктатури однієї партії. Яскравий приклад втілення такої практики – робота згаданого вище III Всеукраїнського з'їзду рад. Формуючи вищий законодавчий орган, з'їзд ухвалив рішення про введення до нього складу 100 осіб. Виступаючи від імені фракції комуністів, делегат А. Іванов зачитав список, у якому значилися прізвища 89 членів та 22 кандидатів в члени Всеукраїнського ЦВК рад від КП(б)У<sup>7</sup>. Список претендентів від партії боротьбистів у кількості 29 чол. зачитав Н. Калюжний. Фракція партії російських лівих есерів (борьбистів) не виставила свого списку кандидатур, але вимагала від з'їзду, щоб він на пропорційних засадах резервував у складі Всеукраїнського ЦВК рад місця для їхніх представників<sup>8</sup>.

У результаті з'їзд більшістю голосів при 4-х, що утримались, проголосував за пропозицію комуністичної фракції й обрав до складу Всеукраїнського ЦВК рад на правах її членів 90 комуністів і 10 боротьбистів, а до числа кандидатів 22 комуністів і 5 боротьбистів. Жоден представник партії лівих есерів (борьбистів) до складу вищого законодавчого органу не потрапив через її «контрреволюційні дії»<sup>9</sup>. Склад Всеукраїнського ЦВК рад був затверджений списком, оскільки персональне голосування не проводилося.

Між іншим, більшовицька традиція формування партійного парламентського представництва списком, який формувався не на основі масового відкритого обговорення, а вузьким колом партійних функціонерів була започаткована ще у грудні 1917 р. напередодні виборів до Установчих зборів Росії. Зокрема, єдиний більшовицький список на вибори був складений комісією, яку очолювали члени ЦК РКП(б) М. Урицький, Г. Сокольников та Й. Сталін. Тоді така практика занепокоїла більшовицького вождя, адже до списку майбутніх «депутатів» потрапила велика кількість тих, хто тільки-но влився до лав партії. В. Ленін зазначав, що «заповнюючи список такими кандидатами ... Центральний комітет відчиняє ... двері для кар'єризму, для гонитви за місцями до Установчих зборів»<sup>10</sup>. Однак перетворення представницької влади на декорацію, в умовах існування однопартійної системи, перетворило згодом вищезазначену проблему на неактуальну.

Отже, згідно зі списком, сформованим ЦК КП(б)У, до складу Всеукраїнського ЦВК рад, обраного III з'їздом, увійшли майже всі члени ЦК КП(б)У та народні комісари колишнього Тимчасового робітничо-селянського уряду УСРР, працівники центральних і місцевих державних установ, голови губернських виконавчих комітетів, члени місцевих партійних і виконавчих комітетів, представники командування Червоної армії тощо.

14 березня 1919 р. Всеукраїнський ЦВК рад, у відповідності з Конституцією, сформував уряд України у складі голови РНК та 16 народних комісарів, який за російським аналогом назвали Радою Народних Комісарів. Фактично всі члени уряду були членами вищого законодавчого органу, тобто були підзвітними самі собі. Не входили до складу Всеукраїнського ЦВК рад лише два народні комісари – соціального забезпечення та охорони здоров'я. Незважаючи на наполягання боротьбистів М. Полоза та В. Блакитного про включення їх представника до складу РНК, усі члени уряду були комуністами<sup>11</sup>. Тільки після втручання Кремля у травні 1919 р. пленум ЦК КП(б)У ввів до складу РНК УСРР трьох представників партії боротьбистів – М. Лебединця, М. Литвиненка та Г. Михайличенка<sup>12</sup>.

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. Всеукраїнський ЦВК рад був колегіальним органом і всі найважливіші питання його діяльності мали розглядатися на сесійних

засіданнях. Для організації поточної роботи вже на першому засіданні вищого законодавчого органу була створена його президія, до складу якої увійшли тільки члени КП(б)У: Г.Петровський (голова, був обраний заочно, оскільки працював в цей час на посаді наркома внутрішніх справ РСФРР), С. Косіор (секретар), К. Ворошилов, В. Затонський та О. Хмельницький. 12 квітня 1919 р. після рішення пленуму ЦК КП(б)У про введення до складу президії Всеукраїнського ЦВК рад представника партії боротьбистів, один з їх лідерів – М. Полоз – зайняв місце О. Хмельницького<sup>13</sup>. А 5 травня замість введеного до складу оргбюро ЦК КП(б)У С. Косіора секретарем Всеукраїнського ЦВК рад було призначено Г. Лапчинського<sup>14</sup>.

Незважаючи на те, що президія Всеукраїнського ЦВК рад, за Конституцією, не входила до переліку вищих органів державної влади УСРР і офіційно не мала жодних повноважень, у протоколах і стенограмах засідань Всеукраїнського ЦВК рад та в його рішеннях вона зазначалась як його робочий орган. Це означало, що президія, створена для організації роботи у міжсесійний період, по суті, узурпувала владу Всеукраїнського ЦВК рад.

Відтоді президія вирішувала найрізноманітніші питання – від затвердження персонального складу окремих наркоматів до попереднього розгляду декретів, доповідей та звітів, які виносилися на затвердження Всеукраїнського ЦВК рад. Таким чином, з перших кроків діяльності вищого законодавчого органу УСРР, президія перебрала до своїх рук його повноваження, мотивуючи своє рішення тим, що, мовляв, більшість членів ЦВК, які представляли місцеві ради не могли вчасно прибувати на засідання, бо перебували на фронтах громадянської війни.

IV Всеукраїнський з'їзд рад (травень 1920 р.) лише узаконив існуючий порядок, надавши президії ВУЦВК (у 1920-1935 рр. вищий законодавчий орган УСРР називався Всеукраїнським Центральним виконавчим комітетом) конституційних повноважень як одному з вищих органів державної влади в УСРР. Тоді ж було прийнято рішення, що «в термінових випадках Президія дозволяється скликати надзвичайні засідання»<sup>15</sup>. Це вело до остаточного згорання повноважень ВУЦВК і підпорядкування найвищого органу державної влади його президії, а також нівелювало роль ВУЦВК як постійно діючого законодавчого органу, бо практично усі найважливіші питання поточної політики вирішувалися членами президії.

Про узурпацію влади ВУЦВК членами його президії свідчить робота другої сесії вищого представницького органу у жовтні 1920 р. У ній брали участь лише ті члени ВУЦВК, які працювали у Харкові, інші, за рекомендацією ЦК КП(б)У «з місць не відривались», незважаючи на те, що на розгляд сесії було винесено питання про ратифікацію договору про перемир'я та прелімінарні умови миру УСРР із Польщею<sup>16</sup>.

Робота Всеукраїнських з'їздів рад перебувала під пильним контролем ЦК КП(б)У, який регламентував практично усі дії ВУЦВК: встановлював квоти представництва делегатів від партій, губерній, повітів, волостей, військових частин, визначав порядок денний з'їзду, його президію, добирав та «рекомендував» склад президії та ВУЦВК і т.ін. Так, ухвалений президією ВУЦВК 16 березня 1920 р. порядок денний IV Всеукраїнського з'їзду рад був суттєво скоригований на засіданні ЦК КП(б)У 14 травня<sup>17</sup>. На тому ж засіданні був затверджений список доповідачів на з'їзді, а 16 травня комуністична фракція IV з'їзду рад остаточно затвердила порядок денний з'їзду. Так склався механізм підготовки Всукраїнських з'їздів рад, який зі зміцненням компартійної диктатури зазнав лише незначних змін.

Від початку свого існування ВУЦВК здебільшого виконував функції, властиві скоріше органу соціального забезпечення, аніж вищому органу представницької влади: п'ять з семи комісій ВУЦВК, що працювали 1921 р., а саме: центральна комісія незможних селян, вища житлова комісія, комісії з покращення побуту робітників, допомоги хворим і пораненим інвалідам війни та демобілізованим, допомоги голодуючим, – покликані були виконувати функції своєрідного «всеукраїнського соцзабезу»<sup>18</sup>.

Нічого незвичайного у цьому немає, бо ВУЦВК був лише додатком до влади більшовицької партії, що керувала його роботою. Таким чином, партійне керівництво радами призвело фактично до злиття компартійних та державних структур. Про це свідчить і та

обставина, що працівники радянських органів, як і партфункціонери підлягали подвійному контролю – як з боку наркомату Робсельінспекції, так і з боку ЦКК КП(б)У, оскільки вони вважалися «виконавцями партійних рішень»<sup>19</sup>.

Така щільна опіка з боку партійних органів, зрештою, привела до парадоксальної ситуації, коли усі ради, від вищих до місцевих, як реальна сила формально (тобто, згідно з законом) мали усі права і повноваження, але фактично були витіснені з політичної арени. Сам принцип повновладдя рад був спочатку формалізований, а пізніше і зовсім вихолощений. Особливо помітним це було при здійсненні найважливішої функції рад, як представницьких органів влади – законодавчої, що стала, по суті, вторинною. Адже проведенню з'їзду рад чи сесії ВУЦВК завжди передували пленум ЦК, партійна конференція, а то й з'їзд партії, на яких ухвалювалися рішення з найважливіших питань. Таким же чином здійснювалася робота рад на усіх рівнях.

Про участь у законотворчому процесі представників від робітничого класу і селянства взагалі говорити не доводиться, оскільки вони лише своєю фізичною присутністю на сесіях парламенту та одностайним голосуванням «за» уособлювали владу трудящих. У середині 1920-х рр. ради усіх рівнів перетворились з органів влади на додаток до партійних комітетів, а їх виконавчі комітети – на виконавців партійних рішень.

І все ж виникає питання: чому більшовицький режим (і тоталітарні режими в цілому) не може відмовитись від виборів і парламенту? Беззмістовність і помпезність комуністичних виборів загальновідомі, адже, за дотепним висловом політолога Климента Річарда, це не що інше, як «перегони за участю одного коня». І все ж, до проведення виборів тоталітарні режими спонукають декілька факторів, з-поміж яких важливе значення мають пропагандистські та зовнішньополітичні, але чільне місце посідає та обставина, що усі рішення і дії режиму повинні бути узаконені, легітимізовані.

Поряд з цим, є ще один – глибинний, потаємний і вагомий чинник, заради якого комуністичні вожді «тримають» парламенти. Адже заходи уряду повинні отримати схвалення політичної серцевини нової еліти – партійної бюрократії. Не переймаючись турботою про суспільну думку, кожен комуністичний уряд змушений рахуватися з громадською думкою державної партії – комуністичною суспільною думкою. Ось чому відбір тих, хто увійде до складу парламенту ведеться партійною верхівкою надзвичайно скрупульозно. Враховується безліч деталей: заслуги людей, їх роль і функції в революційному русі і суспільстві тощо.

Комуністичні парламенти не просто не приймають важливих рішень – вони нездатні на це. Знаючи заздалегідь, що будуть обрані, зваблені можливістю брати участь у цій процедурі, починаючи з кандидатства, депутати, навіть при бажанні, сил і мужності вступити в дискусію не мають. Та й мандати прийшли до них не від виборців, тому й відповідальності перед ними вони не відчувають. Саме тому права і роль «народних обранців» зводяться до одноголосн підтримки заздалегідь підготовлених рішень.

Не лише проблеми «радянського будівництва», а й усі економічні питання, зокрема такі визначальні, як розробка та затвердження народногосподарських планів вирішувалися на з'їздах партії, а не на сесіях рад. Інтереси управлінців і партійних керівників були спільними, але рупором ставали парторгани, які підмінили не лише законодавчі та виконавчі органи влади, а й судові, часто даючи вказівки та директиви судам.

В результаті процес зрощування партійного та державного апаратів призвів до функціонального злиття, до змішування компетенції різних за своїм призначенням органів. Межі втручання держорганів у діяльність держапарату ставали все більшими, всеохоплююча регламентація поглибила таку хворобу як бюрократизм, а її носії поступово перетворились у прошарок або корпорацію партійних і господарських керівників, що використовували своє становище не в інтересах справи, а в корисливих цілях.

Внаслідок фактичного злиття партійного та державного апаратів було утворено єдиний компартійно-державний апарат, головною метою функціонування якого стали зміцнення й концентрація влади в руках партійно-радянської номенклатури. Закінченого характеру ця тенденція набула з утвердженням тоталітарного режиму в СРСР в кінці 20-х рр. XX ст.

- <sup>1</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., 1983. – Т. 2. – С. 107–108.
- <sup>2</sup> Восьмой съезд РКП(б). Протоколы. – М., 1959. – С. 289.
- <sup>3</sup> Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Харків, 1920. – С. 10.
- <sup>4</sup> Центральний державний архів органів державної влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 2. – Оп. 2. – Спр. 15. – Арк. 81.
- <sup>5</sup> ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 54. – Арк. 21.
- <sup>6</sup> Центральний державний історичний архів України. – Ф. 1235. – Оп. 1. – Спр. 94. – Арк. 1–20.
- <sup>7</sup> III Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт. – Харків, 1932. – С. 218.
- <sup>8</sup> Там само. – С. 219.
- <sup>9</sup> Там само. – С. 220.
- <sup>10</sup> Троцький Л. Сталин. – Т. 2. – М., 1990. – С. 13.
- <sup>11</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 15.
- <sup>12</sup> Там само. – Спр. 9. – Арк. 17; Спр. 10. – Арк. 136-а.
- <sup>13</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 9. – Арк. 7.
- <sup>14</sup> Погребінський М. Д. Станіслав Вікентійович Косіор. – К., 1967. – С. 149.
- <sup>15</sup> Див.: Бюллетень IV Всеукраїнського съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. – № 5, 21 травня 1920 року. – С. 139–141.
- <sup>16</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 36. – Арк. 9.
- <sup>17</sup> Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 5. – Спр. 74. – Арк. 19.
- <sup>18</sup> ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 731. – Арк. 2.
- <sup>19</sup> Там само. – Спр. 192. – Арк. 38.

#### Резюме

На основі вивчення значної кількості архівних матеріалів, автором аналізується характер утворення та функціонування більшовицьких владних структур України впродовж становлення державної влади та її функціонування протягом 1917-1920 рр.

**Ключові слова:** органи влади, більшовизм, диктатура, державна влада.

#### Резюме

На основании изучения значительного количества архивных материалов, автором анализируется характер образования и функционирования большевистских властных структур Украины на протяжении становления государственной власти и ее функционирования в 1917-1920 гг.

**Ключевые слова:** органы власти, большевизм, государственная власть.

#### Summary

On the basis of studies of large quantity of archives materials the author analyses the nature of formation and functioning of Bolshevik governmental structures in Ukraine during the state power establishment and its functioning during 1917-1921.

**Key words:** governmental bodies, Bolshevik regime, tyranny state power.

*Отримано 16.12.2009*