

23. Всеукраинские высшие инструкторско-кооперативные курсы ВУКС // Кооперативный бюллетень Вукопспилки. – 1925. – №26–27. – С. 29–30.
24. Аліман М.В., Купрій С.Ф., Ленченко Ф.І., Щербатюк В.К. Кооперативна освіта в Україні. – С. 46.
25. Кооперативне будівництво. – 1928. – №5. – С. 27.
26. Кооперативный бюллетень. – 1926. – №34. – С. 33.
27. Аліман М.В., Купрій С.Ф., Ленченко Ф.І., Щербатюк В.К. Кооперативна освіта в Україні. – С. 47.
28. Там само. – С. 44.
29. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі ЦДАВО України), ф. 296, оп. 3, спр. 1312, арк. 61.
30. ЦДАВО України, ф. 296, оп. 2, спр. 1372, арк. 125.
31. Постановление VIII сессии Совета Вукопспилки по культработе // Кооперативный бюллетень. – 1926. – №4–5. – С. 34–35.
32. ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2515, арк. 79.
33. Хотченко Л. Культурна роль кооперації // Кооперативне будівництво. – 1928. – №13. – С. 14–16.
34. Аліман М.В., Купрій С.Ф., Ленченко Ф.І., Щербатюк В.К. Кооперативна освіта в Україні. – С. 46.
35. Там само. – С. 47.
36. ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2795, арк. 83–84.

О.С.Дудченко

Як і чому змінювався правовий статус колегій народних комісаріатів УРСР (1938–1946 роки)?

У Радянському Союзі колегії в органах державного управління були створені більшовиками після Жовтневого перевороту 1917 року. Принцип колегіальності був одним з основних принципів організації нової системи державної влади та управління. Загалом у радянській державі на основі колегіальності діяли дві організаційні форми колегій: вирішальні колегії (наприклад, ради міністрів, виконкоми Рад депутатів трудящих, державні комітети Ради Міністрів СРСР) та дорадчі колегії (наприклад, колегії міністерств, комітетів при Раді Міністрів, науково-технічні ради при міністерствах, постійно діючі виробничі наради на підприємствах та ін.) [1]. У цьому дослідженні ми зосередимо основну увагу на функціонуванні дорадчих колегій народних комісаріатів у радянській Україні в 1938–1946 роках.

Становлення тоталітарного режиму в 1930-х роках призводить до розширення масштабів діяльності народних комісаріатів, підвищує вимоги

до їх діяльності. Згідно з Постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 13 березня 1938 року "Про утворення колегій при наркоматах СРСР" (далі – Постанова...) в усіх народних комісаріатах створювалися колегії [2, с. 531–532]. Наприклад, 19 березня 1938 року була утворена колегія при Народному Комісаріаті важкої промисловості СРСР [3], 9 квітня – при Народному Комісаріаті шляхів сполучення СРСР [4]. Потім були утворені колегії в наркоматах машинобудівництва і харчової промисловості СРСР [5], легкої промисловості СРСР [6]. Постанова... 1938 року передбачала утворення колегій лише в наркоматах СРСР, але на практиці колегії починають створюватися і в народних комісаріатах союзних республік. Так, наприклад, 17 серпня 1939 року відбулося перше засідання колегії народного комісаріату охорони здоров'я УРСР, на якому розглядалися питання про підготовку середнього медперсоналу без відриву від виробництва; про обслуговування допризовників та про ведення трудових книжок [7]. Положення про народний комісаріат охорони здоров'я УРСР від 2 листопада 1939 року юридично закріпило утворення колегії в народному комісаріаті охорони здоров'я. Колегія створювалася під головуванням народного комісара та розглядала на своїх регулярних засіданнях питання керівництва, перевірки виконання нормативно-правових актів наркомату, підбору кадрів, заслуховувала звіти керівників управлінь та працівників місцевих органів наркомату та ін. [8].

Відновлення колегій в народних комісаріатах у 1938 році було зумовлене кількома причинами. Адже ліквідація колегій у 1934 році із самого початку показала свої недоліки, оскільки позбавила народного комісара можливості систематично обговорювати питання, віднесені до відання наркомату. Ради народних комісаріатів, які були створені замість колегій, фактично не працювали, оскільки скликання рад викликало великі труднощі, оскільки в ради входили представники місцевих органів влади, які не завжди могли бути присутніми на засіданні ради. А якщо представники з місць і були присутні на засіданні ради, то вони залишали свої безпосередні справи на місцях, відривалися від поточних справ.

Загальні засади діяльності колегій народних комісаріатів визначалися Постановою... 1938 року. Зокрема, фіксувався чисельний і персональний склад колегій, до якого входили: народний комісар (голова колегії), його заступники й інші керівні працівники наркомату, які "мали достатній досвід". Усього кількість членів колегії повинна бути в межах 9–11 осіб. Склад колегії затверджувався Радою Народних Комісарів УРСР за пропозицією відповідного наркома.

У Постанові... вперше регламентувалися основні питання організації

роботи колегій, закріплювалися їх повноваження, встановлювалися форми і методи роботи. Відповідно до пункту 3 Постанови... колегії повинні були регулярно збиратися на засідання (приблизно один раз у декаду) і "розглядати перш за все питання практичного керівництва, перевірки виконання рішень уряду, підбору і розстановки кадрів, обговорювати найважливіші розпорядження по наркомату, викликати в центр представників місцевих органів наркоматів для звіту про свою діяльність, посилати на місця представників наркомату для перевірки виконання і т.д." [2, с. 531–532].

Постанова... від 13 березня 1938 року внесла істотні зміни і у сферу взаємовідносин між народним комісаром та колегією. Відтепер нарком уже не був зобов'язаний доводити до відома колегії про прийняті ним рішення. У свою чергу, колегії приймали рішення, які в життя втілювалися наказом наркома, тобто, маючи юридичне значення, самі по собі обов'язкової юридичної сили вони не мали. Згідно з пунктом 6 Постанови... у разі незгоди між наркомом і колегією нарком мав право проводити в життя своє рішення, доповідаючи про протиріччя в Раді Народних Комісарів СРСР і Центральний Комітет ВКП(б). Члени колегії, у свою чергу, могли апелювати в Раді Народних Комісарів СРСР. Колегія як структурна одиниця такими повноваженнями не наділялася. Випадків використання на практиці членами колегії такого права майже не було.

Отже, колегії наркоматів були не лише дорадчими органами, а й формально ставали певною протиположністю наркому. Проте контрольні права колегії були значно ослаблені, зокрема, як вже зазначалося, за колегією в цілому не було закріплено право оскаржувати одноособові рішення наркома в уряд. Також варто зазначити, що основні ідеї цієї постанови пізніше були включені в положення про відповідні наркомати, а потім і в Загальне положення про міністерства СРСР 1967 року та положення про міністерства союзних республік.

На відміну від попередніх конституцій, Конституція СРСР 1936 року, а потім і Конституція УРСР 1937 року не передбачали обов'язкове створення колегій у народних комісаріатах, оскільки на час їх розробки та прийняття колегії в усіх народних комісаріатах були ліквідовані. Як зазначає І.Л.Давітнідзе, Постанова РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 13 березня 1938 року "Про утворення колегій при наркоматах СРСР" не суперечила Конституції СРСР 1936 року, яка закріпила, як відомо, принцип єдиноначалля в галузевому управлінні і, безперечно, мала конституційне значення [9, с. 50]. Проте після прийняття Постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 13 березня 1938 року "Про утворення колегій при наркоматах

СРСР" відповідні поправки до Конституції так і не були внесені, адже конституція, як свідчить практика, була декларативним документом, демократичним фасадом тоталітарного режиму.

Крім створення колегій народних комісаріатів, пунктом 4 Постанови... передбачалося збереження при народних комісаріатах рад як органів "для зв'язку з місцями і обміну досвідом" [2, с. 531–532]. Так, наприклад, згідно з Положенням про народний комісаріат юстиції УРСР, затвердженим Постановою РНК УРСР від 27 грудня 1939 року №1585, рада скликала раз в два місяці для обговорення найважливіших питань роботи органів юстиції. Склад Ради затверджувався Радою Народних Комісарів УРСР за поданням народного комісара юстиції УРСР [10, с. 696].

4 серпня 1938 року РНК СРСР прийняла Постанову "Про роботу колегій наркоматів з перевірки виконання" [11, с. 6–7]. У ній було зазначено, що колегії наркоматів ще недостатньо займаються питаннями перевірки виконання і підбору кадрів. Основним завданням роботи колегій була перевірка виконання постанов РНК СРСР і ЦК ВКП(б), а також наказів та інструкцій наркоматів. Згідно з цією постановою наркоми при розгляді питань перевірки виконання рішень мали право викликати для звіту на засідання колегії працівників як центрального, так і місцевого апарату, на яких покладено виконання відповідних рішень. Колегії наркоматів повинні були збиратися не рідше одного разу на п'ять днів, причому кожне друге засідання повністю присвячувати перевірці виконання рішень уряду і наркоматів. Водночас Постанова від 4 серпня 1938 року з метою належного ознайомлення з роботою наркоматів зобов'язувала голову РНК СРСР, його заступників та інших працівників РНК та Економради систематично відвідувати засідання колегій народних комісаріатів. Зокрема, РНК УРСР неодноразово звертала увагу на діяльність колегій народних комісаріатів, про що свідчить ряд її постанов. Наприклад, у Постанові РНК УРСР "Про роботу колегій народного комісаріату текстильної промисловості УРСР, народного комісаріату земельних справ УРСР і народного комісаріату місцевої паливної промисловості УРСР" від 24 грудня 1940 року №1757 зазначалося, що наркоми та члени колегій наркоматів не забезпечили повного проведення в життя Постанови 1938 року та Постанови РНК СРСР "Про роботу колегій наркоматів з перевірки виконання" від 4 серпня 1938 року. Крім того, вказувалося на ряд недоліків у діяльності колегій зазначених наркоматів, зокрема: а) робота колегій наркоматів не мала достатньою мірою планового характеру, незадовільно організована перевірка виконання рішень колегій і підготовка питань до засідань, унаслідок чого обговорення і

рішення колегій нерідко мали формально-декларативний характер; б) роль колегій у справі покращання практичного керівництва основними галузями виробництва і будівництва була недостатня; члени колегій ще недостатньо усвідомили ту відповідальність, що покладалася на них за роботу наркомату; в) колегії мало приділяли уваги питанням перевірки, добору і використання кадрів [12]. Тому РНК УРСР зобов'язала наркома та членів колегії виправити вказані недоліки та забезпечити виконання Постанови 1938 року та Постанови РНК СРСР від 4 серпня 1938 року. Зокрема, РНК УРСР зобов'язала народного комісара та членів колегії наркоматів текстильної промисловості, земельних справ та місцевої паливної промисловості УРСР встановити систематичний контроль за виконанням рішень ВКП(б), уряду та колегії. Таким чином, згідно з постановою від 4 серпня 1938 року основні зусилля колегій зосереджувалися на перевірці виконання рішень уряду та наркоматів.

У роки Другої світової війни колегії в народних комісаріатах СРСР формально продовжували функціонувати. Проаналізувавши протоколи засідань колегій народних комісаріатів СРСР у зазначений період, ми можемо стверджувати, що розглядали вони, головним чином, питання, пов'язані з забезпеченням армії, а в повоєнний час – з відбудовою та розвитком народного господарства. На завершальному етапі Другої світової війни в 1943–1945 роках відновили свою діяльність вищі органи державного управління УРСР. Із метою удосконалення державного апарату було створено низку нових наркоматів, комітетів та управлінь. Наприклад, у зв'язку з розширенням житлового будівництва Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10 серпня 1943 року було створено республіканський наркомат житлово-цивільного будівництва. Наступного року почали діяти новостворені союзно-республіканські наркомат закордонних справ та наркомат оборони [13]. При народних комісаріатах відновлюють свою роботу колегії. Зокрема, у кінці 1943 – на початку 1944 року почали свою діяльність колегії народних комісаріатів юстиції, освіти, охорони здоров'я, легкої промисловості, текстильної промисловості та інші. Наприклад, колегія народного комісаріату текстильної промисловості УРСР в 1943–1944 роках обговорювала питання про хід робіт з відбудови Харківських текстильних підприємств [14]; хід виконання будівельних робіт на фабриці "Червона нитка" та виконання нею плану та випуску продукції; хід відновлення та експлуатації фабрик Українським сукнотрестом [15]. Питання відбудовчих робіт звучали і на засіданнях колегії наркомату легкої промисловості УРСР, зокрема, у 1944 році розглядалися питання про будівництво підприємств швейної промисловості; відновлення роботи

підприємств трикотажної промисловості; виконання плану виробництва та поставки речового майна для народного комісаріату освіти в II кварталі 1944 року підприємствами народного комісаріату легкої промисловості та інші питання [16]. Колегія народного комісаріату юстиції на своєму засіданні 5–6 травня 1944 року розглядала питання про наслідки перевірки роботи облуправління і судових органів Чернігівської області та про наслідки перевірки роботи народного судді міста Конотоп Сумської області [17], у результаті розгляду яких було видано накази народного комісара юстиції УРСР №110/10 від 5 травня 1944 року та наказ №102/11 від 6 травня 1944 року [18]. На засіданні колегії наркомату землеробства УРСР аналізувалися питання ремонту зруйнованих та будівництва нових колгоспних млинів, олійниць та інших допоміжних підприємств; хід виконання плану посіву овочів та насадження картоплі в колгоспах Сталінської, Ворошиловградської та Київської областей; про роботу тракторного парку МТС Харківської, Ворошиловградської та Сумської областей [19].

У повоєнні роки, відроджуючи радянську систему влади, було прийнято ряд нормативно-правових актів, які вносили зміни і доповнення в структуру вищих органів влади і державного управління. До центральних органів державного управління відносилися наркомати та відомства. 15 березня 1946 року Верховною Радою СРСР було прийнято Закон "Про перетворення Ради Народних Комісарів СРСР на Раду Міністрів СРСР і Рад Народних Комісарів союзних і автономних республік – на Ради Міністрів союзних і автономних республік" [20]. Відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 25 березня 1946 року "Про перетворення Ради Народних Комісарів Української РСР на Раду Міністрів Української РСР" Рада Народних Комісарів УРСР перетворювалася на Раду Міністрів УРСР, а народні комісаріати Української РСР – на міністерства Української РСР [21]. Згідно з цими нормативно-правовими актами міністерства визнавалися центральними галузевими органами державного управління. Внутрішня структура міністерств не зазнала істотних змін: очолювали міністерство міністри, які одноособово видавали накази та інструкції. Як і при народних комісаріатах, для обговорення найважливіших питань при міністерствах продовжували свою роботу колегії. Зокрема, на першому засіданні колегії Міністерства легкої промисловості СРСР 27 березня 1946 року під головуванням міністра легкої промисловості СРСР С.Г.Лукіна розглядали питання забезпечення підприємств легкої промисловості фурнітурою та підсумки розподілу спеціалістів, які закінчили інститути та технікуми в 1945 році, і обговорювався розподіл спеціалістів, які закінчували вузи в 1946 році [22].

В УРСР колегії також продовжували працювати, наприклад, останнє засідання наркомату легкої промисловості УРСР відбулося 13 березня 1946 року, а перше засідання міністерства – 27 березня 1946 року, тобто, як ми бачимо, колегія працювала майже без перерви [23].

Варто зазначити, що положення про окремі міністерства, прийняті після Постанови 1946 року, з питань діяльності колегій загалом продублювали відповідний пункт положень про окремі народні комісаріати. Наприклад, відповідно до статті 11 Постанови Ради Міністрів УРСР від 9 квітня 1948 року №530 "Про затвердження Положення про Міністерство соціального забезпечення УРСР і місцеві органи соціального забезпечення" у Міністерстві соціального забезпечення Української РСР під головуванням міністра утворювалася колегія, яка обговорювала питання практичного керівництва, перевірки виконання, добору кадрів, звіти працівників Міністерства соціального забезпечення та його місцевих органів [24].

Таким чином, протягом 1938–1946 рр. відбувалися зміни правового статусу колегій народних комісаріатів радянської України. В зазначений період колегії народних комісаріатів остаточно сформувалися як дорадчі органи. Основними повноваженнями колегій були перевірка виконання постанов РНК СРСР і ЦК ВКП(б), а також наказів та інструкцій наркоматів. Рішення, прийняті колегією, самі по собі юридичної сили не мали, а втілювалися в життя наказами народного комісара.

Література

1. Лунев А.Е. Пути дальнейшего совершенствования деятельности промышленных министерств на основе ленинской теории государственного управления // Организация работы министерств в условиях экономической реформы. – М.: Наука, 1972. – С. 9–26
2. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам". – Т. II. – М.: Госполитиздат, 1957. – 786 с.
3. СЗ СССР 1938 г. №12, ст. 78.
4. СЗ СССР 1938 г. №16, ст. 104.
5. СЗ СССР 1938 г. №16, ст. 105–106.
6. СЗ СССР 1938 г. №44, ст. 246.
7. ЦДАВОВ, ф. 342, оп. 14, спр. 335, арк. 2.
8. ЦДАВОВ, ф. 342, оп. 14, спр. 335, арк. 7.
9. Давитнидзе И.Л. Коллегии министерств (правовое положение и организация работы). – М.: Юридическая литература, 1972. – 152 с.
10. Положення про народний комісаріат юстиції УРСР, затверджене Постановою РНК УРСР від 27 грудня 1939 року №1585 // Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень

уряду Української РСР. – Т. 1: 1917–1941 рр. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1963. – 696 с.

11. Сборник приказов и распоряжений Наркомзема РСФСР. – 1938. – №20. – С. 6–7.

12. ЦДАВОВ, ф. 27, оп. 17, спр. 1, арк. 2.

13. Кузьминець О.В., Калиновський В.С., Дігтяр П. Історія держави і права України. – К.: Україна, 2000. – 429.

14. ЦДАВОВ, ф. 4892, оп. 1, спр. 6, арк. 11.

15. ЦДАВОВ, ф. 4892, оп. 1, спр. 20, арк. 3, 7, 68.

16. ЦДАВОВ, ф. Р-572, оп. 2, спр. 23, арк. 1, 26, 29.

17. ЦДАВОВ, ф. 8, оп. 1, спр. 5, арк. 1–2.

18. ЦДАВОВ, ф. 8, оп. 1, спр. 3, арк. 28–35.

19. ЦДАВОВ, ф. Р-27, оп. 17, спр. 40, арк. 8, 30, 32.

20. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – №10.

21. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – Т. 2: 1917–1941. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР. – 1963. – С. 211.

22. ЦДАВОВ, ф. Р-572, оп. 2, спр. 63, арк. 10–11.

23. ЦДАВОВ, ф. Р-572, оп. 2, спр. 70, арк. 115.

24. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – Т. 2: 1917–1941 рр. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1963. – С. 405.

М.М.Ігнатенко

Особливості природних умов життя в українському селі у 1990–2000-х роках

Зміни в природній складовій сільського життєвого середовища в Україні заслуговують однозначно негативної оцінки. Перелік впливів наслідків сільськогосподарської діяльності є досить довгим, а їх оцінка надто важкою. Ці обставини негативно позначалися на умовах проживання в селі. Практично більшість сіл України продовжували функціонувати в умовах пошкодженого природного середовища. За розрахунками спеціалістів, у кінці 1990-х років забруднені і дуже забруднені території становили близько 40% земель. Відносно чистих територій лише 7%. Разом із тим майже 1% – це місцевості екологічної катастрофи – зона відчуження після аварії на ЧАЕС [1].

Деякі аспекти природних умов в українському селі у 1990–2000-х роках досліджували В.Багнюк, С.Падалка, К.Ситник, Г.Олійник, Ю.Мельник, О.Мордвінов.