

До спеціалізованої
вченої ради Д 26.007.04
у Національній академії
внутрішніх справ
(Солом'янська площа,
1, Київ, 03035)

Відгук

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри історії держави і права України і зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Володимира Дмитровича Гончаренка на дисертацію Дудченко Оксани Сергіївни «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках. Київ, 2021.- 428 с.,» поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

На підставі вивчення рукопису докторської дисертації О.С. Дудченко, наукових праць, опублікованих нею за темою дисертації, змісту автореферату підготував і подаю до спеціалізованою вченої ради Д 26.007.04 у Національній академії внутрішніх справ наступний, структурований відповідно до встановлених вимог, відгук офіційного опонента на дисертацію здобувачки.

Актуальність здійсненого дослідження. Обрана здобувачкою тема дисертації вельми актуальна. З багатовікової історії українського державотворення не можна викреслити функціонування радянської моделі організації та діяльності державного апарату. В наш час вітчизняна історико-правова наука спрямована на розширення об'єктивних знань про цей складний період нашої країни. Здійснене О.С. Дудченко наукове

дослідження безпосередньо збагачує цю науку внаслідок переосмислення досвіду державно-правового будівництва у 1920-1930-х роках з сучасних позицій.

Актуальність здійсненого дисертаційного дослідження обумовлюється й тим, що це дослідження при врахуванні сформульованих в ньому здобувачкою висновків і пропозицій дозволить уникнути можливих недоречностей і помилок у процесі удосконалення організації діючих органів державної влади і управління, діяльність яких сьогодні далека від досконалості.

Зв'язок дисертації з науковими програмами, пріоритетними напрямками розвитку науки.

Рецензоване дисертаційне дослідження, виходячи з його високого наукового рівня і спрямованості, виконання в межах пріоритетного напрямку вітчизняної історико-правової науки. Робота дійсно виконана відповідно засадам концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 року № 509-VIII, Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року, Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018-2020 роки (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 року, протокол № 28/1).

Таким чином, вибір теми дослідження авторкою є цілком виправданим і корисним для розвитку науки історії держави і права України.

Хронологічні межі дослідження. Історико-правове дослідження обов'язково потребує обґрунтування хронологічних меж цього дослідження.

Ці межі в дисертації визначені як 1920-1930-ті роки. Така хронологія цілком виправдана для об'єкта дисертаційного дослідження. Саме в середині 1930-х років розпочався новий етап в історії організації і діяльності центральних і місцевих органів влади і управління радянської України, пов'язаний з багатьма факторами, перш за все, з прийняттям нової Конституції УРСР 1937 р. Достатньо зазначити, що ця Конституція замість множинної системи законодавчих органів, які існували в УСРР у попередній період, наділяла законодавчими повноваженнями лише один орган - Верховну Раду України. Конституція радикально змінила систему місцевих органів влади, виборчу систему. Вона на конституційному рівні легітимізувала роль Конституційної партії (більшовиків) України, наділивши її статусом ядра «всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних» стаття (125 Конституції УРСР 1937 р.). Деякі відхилення здобувачки від нижньої хронологічної межі (до 1917 року) та її верхньої межі (після 1930-х років) є виправданими, що дозволяє отримати більш поглиблене уявлення про об'єкт і предмет дослідження, сформульовані здобувачкою на сторінці 36 дисертації і сторінках 3-4 її автореферату.

Відповідно до хронологічних рамок дослідження методично правильно побудована структура дисертації, котра за своїм змістовним наповненням кореспондує меті і завданням, сформульованим як у дисертації (сторінки 34-36), так і авторефераті дисертації (сторінки 2-3).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність. Достатньо високу ступінь обґрунтованості наукових положень і висновків, сформульованих здобувачкою, їх достовірність забезпечило творче і кваліфіковане використання при написанні дисертаційного дослідження великої кількості наукової літератури за темою дисертації. Поза її увагою не залишились роботи відомих вчених, як юристів, так і істориків, що працювали над дослідженням правових та організаційних засад створення і

діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках, а також аналогічних органів РСФРР.

Достатній рівень обґрунтованості положень і висновків дисертації забезпечений також і професійно опрацьованими здобувачкою найрізноманітнішими нормативно-правовими актами, які діяли у розглядуваний період державотворчого процесу в УСРР.

Високий ступінь обґрунтованості і достовірності положенням і висновкам дисертації надали використані при її підготовці чисельні архівні матеріали. В дисертації присутні посилання на відповідні фонди Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, Центрального державного архіву громадських організацій України, Державного архіву Черкаської області та Відділу забезпечення збереженості документів Державного архіву Чернігівської області в м. Ніжин.

Достовірність і обґрунтованість положень, висновків дисертації забезпечила також обрана здобувачкою методологія наукового пізнання, проаналізована нею на сторінках 66-71 дисертації і реально використана при висвітленні питань плану дисертаційного дослідження.

Об'єкт і предмет дослідження сформульовані чітко, вичерпно, коректно й науково виважено, а його задачі є цілком виправданими, достатньо повно охоплюють відповідну тематику і перебувають у межах наукової спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Оцінка змісту дисертаційного дослідження. Зміст здійснених здобувачкою власних досліджень логічно, послідовно та виважено викладено у вступі, чотирьох розділах (поділених на підрозділи), а також в узагальнюючих висновках.

У вступній частині дисертації обґрунтовано актуальність теми, охарактеризовано ступінь розроблення проблеми, зазначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, сформульовано наукову новизну та практичне значення отриманих здобувачкою результатів, наведено дані

про апробацію результатів дослідження та публікації, в яких знайшли відображення положення дисертації.

Перший розділ дисертації «Теоретико-методологічні засади дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках, його джерельна база» складається з чотирьох підрозділів. У першому підрозділі цього розділу здобувачкою Дудченко О.С. надається критичний аналіз радянської, сучасної української та зарубіжної пострадянської історіографії, звертається увага як на досягнення, так і на прогалини у вивченні радянської системи органів державної влади та управління розглядуваного періоду. Вона цілком слушно зазначає, що історіографічний доробок учених із питань створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України за проблемно-хронологічним підходом доцільно поділити на три групи: праці радянських учених, сучасна українська й зарубіжна історіографії.

Слід зазначити, що радянська історіографія характеризується, насамперед, окресленням чітких ідеологічних меж. Здобувачка правильно наголошує, що більшість архівних документів та матеріалів, що дають об'єктивне уявлення про діяльність органів державної влади та управління радянської України, довго були недоступні для науковців. Слід погодитися зі здобувачкою, яка зазначає, що сучасний етап історико-правових досліджень діяльності органів державної влади та управління загалом, і радянських зокрема, характеризується якісно новим станом. Підтвердження тому є низка новітніх індивідуальних і колективних монографій, збірників документів і матеріалів, наукових статей, дисертацій.

Однак, незважаючи на це, О.С. Дудченко робить слушний висновок, що у науковій літературі відсутня праця, в якій би цілісно розглядалась досліджувана проблема, а тим більше в історико-правовому аспекті. Тому, організаційна структура, повноваження, форми та методи діяльності органів державної влади та управління радянської України потребувала подальшого

вивчення на основі залучення, насамперед, нових документів і матеріалів, що й було здійснено здобувачкою.

У підрозділі 1.2. першого розділу (сторінка 65-91 рукопису дисертації) здобувачка, опрацювавши теоретичні поняття та категорії, які використовувалися в роботі, визначила методологію дослідження, яка ґрунтується на принципах історизму, наукової об'єктивності, системності, всебічності, комплексності, наступності (спадкоємності) тощо.

Дослідивши у підрозділі 1.3. «Зміст понять «орган держави», «орган державної влади» та «орган державного управління» в конституціях радянської України» зазначені поняття та їх використання в текстах Конституцій УСРР 1919 та 1929 рр., а також Конституції УРСР 1937 р., здобувачка довела, що принцип розподілу влади не передбачався зазначеними конституціями радянської України.

Аналіз змісту рецензованої дисертації дозволяє підтвердити, що при її написанні дійсно в основу джерельної бази дослідження покладено широке коло архівних документів і матеріалів, а також законодавчих та інших нормативно-правових актів, збірники документів. У роботі детально характеризуються джерела дослідження, зокрема документи і матеріали 59 архівних справ (із понад тисячі опрацьованих архівних справ),нормативно-правові акти УСРР (УРСР) та СРСР, рішення РКП (б), ВКП(б) та КП (б)У, що стосувалися особливостей державного будівництва УСРР; публікації в періодичній пресі, що виходили в 1920-1930-х роках. Частина джерел, що стосуються безпосередньо теми дисертаційного дослідження, авторкою вперше введена до наукового обігу.

Вичерпний виклад особливостей джерельної бази дисертації здійснено здобувачкою у підрозділі 1.4. «Джерельна база дослідження створення і діяльності органів державної влади та управління УСРР 1920-1930-х років» (сторінки 105-117 рукопису дисертації).

В другому розділі «Формування органів державної влади та управління радянської України на засадах Конституції УСРР 1919 року»

надана розгорнута характеристика процесу створення та удосконалення на основі норм першої радянської Конституції, інших нормативних актів центральних (Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський ЦВК, Президія ВУЦВК, РНК УСРР, наркомати) та місцевих органів державної влади. Обґрунтованим є висновком здобувачки про те, що на початковому етапі формування і функціонування народних комісаріатів, діяльність яких регламентувалася спочатку Конституцією РСФРР 1918 року, а пізніше – Конституцією УСРР 1919 року, невирішеним залишалося питання про розмежування повноважень між ними, свідченням чого було дублювання окремих повноважень різними народними комісаріатами. Доведено, що характерною особливістю вищих органів державної влади УСРР було те, що повністю ігнорувався при визначенні їх конституційного статусу принципу розподілу влади.

В розділі третьому дисертації «Система органів державної влади та управління радянської України та її трансформації в 1920-1930-х роках» досліджується процес забезпечення правового становища органів державної влади та управління УСРР, необхідність у змінах якого була обумовлена такими обставинами, як входження УСРР до складу СРСР, проведенням у середині 1920-х років в республіці адміністративно-територіальної реформи, утворення у складі УСРР у 1924 р. АМСРР. Ці процеси знайшли своє відображення у Конституції УСРР в редакції 1925 р. і Конституції УСРР 1929 р. та обумовили трансформацію зазначених органів, про що йдеться у третьому розділі дисертації.

Здобувачка довела, що у зв'язку із входженням УСРР до складу СРСР досить значна кількість питань в галузі державного, господарського та соціально-культурного будівництва опинилася у віданні союзних органів влади і управління. Тим самим звужувалася компетенція республіканських центральних органів влади і управління.

В четвертому розділі дисертації «Функції, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-1930-х роках»

розкриваються функції, форми та методи діяльності органів державної влади та управління УСРР в 1920-1930-х роках. Здобувачка характеризує перш за все законотворчу діяльність вищих органів державної влади та управління УСРР в 1920-1930-х роках, а також її стадії та етапи. Слушним є виокремлення стадій законотворчого процесу вищих органів державної влади УСРР в 1920-1930-х роках, таких, як-то: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення проекту законодавчого акту; 3) прийняття та затвердження проекту законодавчого акту; 4) опублікування (оприлюднення) проекту законодавчого акту.

Акцентується увага на тому, що характерними рисами законотворчої діяльності органів державної влади УСРР було механічне використання досвіду законотворчої діяльності органів державної влади РСФРР, а також суттєвий контроль КП(б)У за цим процесом.

Характеризуючи форми діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках, здобувачка поділяє їх на правові та неправові. Правова форма діяльності органів державного управління проявлялася у таких різновидах, як прийняття нормативно-правових актів (постанови ВУЦВК, постанови, декрети, накази та положення народних комісаріатів УСРР, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів УСРР та прийняття індивідуальних актів).

Обґрунтовано, що під методами діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках розуміються різноманітні способи, прийоми і засоби, за допомогою яких здійснювався вплив органів державної влади та управління на керовані об'єкти. Серед методів діяльності органів державної влади та управління радянської України, здобувачка виокремлює та характеризує, заохочення, переконання та примус. Останній особливо часто застосовувався з початку 1930-х рр.

У висновках роботи здобувачка узагальнює результати проведеного дослідження та вносить пропозиції щодо удосконалення на сучасному етапі організації і діяльності органів державної влади та управління України.

Отже, оцінюючи зміст дисертації, можна дійти висновку, що здобувачка дисертаційної роботи спромоглася досягти поставленої наукової мети й розв'язати важливу проблему і тим самим зробити суттєвий внесок в науку історії держави і права України.

Наукова новизна положень та висновків, що містяться у дисертації. Аналіз змісту дисертації Дудченко О.С. дає підстави стверджувати, що дисертація є першим комплексним дослідженням актуальної теми. Заявлені здобувачкою на сторінках 40-42 рукопису дисертації положення, які вона вважає новими, такими і є. Вони збагачують вітчизняну науку знаннями про історію державотворчих процесів в Україні у XX столітті.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання.

Положення, висновки і рекомендації дисертаційного дослідження становлять вагомий внесок у розвиток науки історії держави і права України, зокрема, історії становлення та діяльності органів державної влади в Україні.

Значимість одержаних результатів у практичній площині полягає, насамперед, у тому, що в дисертаційному дослідженні на підставі аналізу правового та історичного досвіду сформульовані й обґрунтовані висновки і пропозиції, які можливо використати при проведенні реформування системи органів державної влади України.

Сформульовані і оприлюднені результати дисертаційного дослідження можуть бути використані у :

- законотворчій та правозастосовній діяльності – для подальшого розвитку й вдосконалення конституційно-правових засад створення та діяльності органів державної влади;
- науково-дослідній роботі – для подальшої розробки історико-теоретичних проблем створення і функціонування органів державної влади та управління України.

- освітньому процесі – для підготовки підручників, навчальних і практичних посібників, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з теорії держави і права та історії держави і права України, конституційного права України.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації в опублікованих працях здобувачки.

Публікації здобувачки за темою дисертації щодо їхньої кількості та обсягу відповідають вимогам Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки України. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані у дисертації, знайшли своє відображення у науковій праці, серед яких монографія, розділи в двох колективних монографіях, 24 наукові статті (19 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, п'ять – у наукових виданнях іноземних держав) та 34 тези наукових доповідей, оприлюднених на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах. Публікації мають предметом вивчення окремих аспектів роботи та достатньо повно репрезентують матеріали дисертації. В опублікованих працях дисертанткою повно викладено наукові положення, висновки і рекомендації.

Висновки, викладені в кожному із чотирьох розділів та загальні висновки до дисертації логічно впливають із її змісту. На основі цих висновків здобувачкою сформульовані теоретичні узагальнення щодо утворення та діяльності органів державної влади та управління радянської України у досліджуваний період.

Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Дудченко О.С., водночас слід зазначити, що ця ґрунтовна наукова праця містить деякі дискусійні положення, окремі недоліки.

1. Попри наявність у першому розділі дисертації докладного аналізу історіографічних джерел та характеристики наукових поглядів значного кола дослідників історії вітчизняного державотворення, у наступних розділах своєї роботи здобувачка використовує обмаль цитат, що

ілюструють найбільш важливі положення праць цих дослідників. (Б.М. Бабій, А.Й. Рогожин, В.О. Рум'янцев, А.П. Таранов та інші).

2. Розглядаючи в окремому розділі дисертації формування органів державної влади та управління радянської України на засадах Конституції УСРР 1919 року, здобувачка недостатньо уваги приділяє особливостям саме діяльності Уповноважених народних комісаріатів РСФРР у радянській Україні.

3. Досліджуючи організаційну структуру Всеукраїнського з'їзду рад, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад та його Президії, а також Ради Народних Комісарів УСРР в 1920-1930-х роках у підрозділі 3.3. «Організаційна структура органів державної влади та управління УСРР в 1920-1930-х роках» своєї роботи, здобувачка зупиняється переважно на характеристиці організаційної структури ВУЦВК, Президії ВУЦВК та РНК УСРР.

4. На сторінці 39 рукопису дисертації здобувачка зазначає, що Конституція УРСР 1937 р. «закріпила систему органів державної влади та управління радянської України і проголосила єдиним законодавчим органом державної влади Верховну Раду УРСР». Однак, стаття 23 Конституції УРСР в редакції 1937 р., на відміну від здобувачки, дещо інакше визначає правовий статус Верховної Ради УРСР. В ній записано: «Стаття 23. Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР». Про державну владу у статті не говориться. До цього слід додати, що Конституція УРСР 1937 р. скасувала існуючу у попередній період багатоступеневу систему законодавчих органів УСРР і наділила цими повноваженнями лише Верховну Раду УРСР. Здобувачці бажано було б висловитися стосовно причин такої революційної трансформації.

5. На сторінці 91 рукопису здобувачка цитує текст Конституції УСРР 1919 р., посилаючись на архівний фонд № 1, Оп. 1. Спр. 13, арк.2. Паралельно доцільно було б зробити посилання і на друковані джерела з

текстом цієї Конституції, які доступні дослідникам історії українського конституціоналізму.

6. Неодноразово здійснюючи порівняльний аналіз норм Конституції УСРР 1919 р. і Конституції РСФРР 1918 р. (сторінки 90,91,92,124,125 рукопису дисертації) здобувачці доцільно було б критично оцінити дублювання змісту Конституції радянської Росії в тексті першої Конституції УСРР.

7. На сторінці 100 рукопису дисертації здобувачка правильно зазначає, що XIV Надзвичайний з'їзд Рад УСРР «замість назви «Українська Соціалістична Радянська Республіка («УСРР») було встановлено іншу – «Українська Радянська Соціалістична Республіка». Цікаво було знати думку здобувачки стосовно сенсу такої зміни.

8. Характеризуючи нормативно-правові акти радянської України, що регламентували особливості створення й функціонування органів державної влади та управління в 1920-1930-х роках, здобувачці треба було врахувати, що в розглядуваний період поняття «закон», практично, не використовувалось у назвах зазначених нормативно-правових актах, але про нього говориться на сторінці 106 рукопису дисертації.

9. Дискусійним є твердження здобувачки на сторінці 147 рукопису дисертації про здійснення Всеукраїнським з'їздом Рад, ВУЦВКом, Президією ВУЦВК та РНК УСРР законодавчої влади в УСРР, так як у цей період радянська модель не передбачала розподіл влади, як це відбувається у наш час.

10. На сторінці 172 рукопису дисертації наведена цікава інформація про створення проекту Кодексу законів про охорону здоров'я УСРР. Враховуючи сучасний проблемний стан забезпечення охорони здоров'я в Україні, слід було б надати більш повну інформацію про цей важливий правовий акт, особливо про санітарну службу.

11. Здобувачка, цитуючи на сторінці 200 рукопису дисертації положення статті 5 Конституції УСРР 1919 р. про те, що «влада працюючих мас на

території Української Соціалістичної Радянської Республіки здійснюються через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських Депутатів та інші органи влади по означенню Рад», робить висновок, що «відповідно до зазначеної статті де-юре влада належить народові, тобто всьому населенню, яке було об'єднане в ради...». Використання у висновку поняття «народ» не зовсім конкретно, бо поняття «працюючі маси» (як у статті 5 Конституції УСРР 1919 р.) не є тотожним змісту поняття «народ» (як у здобувачки).

12. На сторінці 246 рукопису здобувачка лише зазначила, що у січні 1924 року «VIII Всеукраїнський зїзди Рад ухвалив постанову про внесення змін в Конституцію УСРР, в зв'язку з чим при Президії ЦВК УСРР була створена Конституційна Комісія [503, арк.7]». Однак, розгорнутої інформації про діяльність цієї Комісії в дисертації не наводиться, хоча зазначена Комісія плідно працювала, захищаючи суверенні права УСРР від незаконного втручання союзних органів управління у вирішення питань, віднесених до компетенції УСРР в особі її центральних органів влади і управління.

13. Здійснений здобувачкою ретельний аналіз четвертої стадії законодавчого процесу УСРР в 1920-х – першій половині 1930-х років, якою було опублікування (оприлюднення) законодавчого акту (сторінка 284 рукопису дисертації) був би більш повним, коли б вона висловилася стосовно мови, якою публікувалися законодавчі акти державних органів УСРР у зазначений період.

14. Уважне прочитання рукопису дисертації дозволило виявити лише декілька технічних огріх. Так, на сторінці 93 рукопису у реченні «Проте, незважаючи на офіційне застосування, це ви нормативно-правових актах РСФРР не розкривалося» замість «ви» треба писати «в». На сторінках 153,190 рукопису дисертації замість «РСФРР», написано « РСФСРР».

Втім, зазначені недоліки та дискусійні положення й висновки, що містяться у дисертації, суттєво не позначилися на загальній позитивній оцінці дисертаційного дослідження Дудченко О.С.

У процесі ознайомлення з дисертацією запозичень матеріалів з праць попередників без посилання на джерело не виявлено.

Дисертація написана державною мовою, на високому рівні. Оформлення дисертації відповідає вимогам, встановленим діючими нормативними актами. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Висновок. Викладене дає підстави вважати, що дисертація Дудченко Оксани Сергіївни «Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках» є завершеною, самостійною, кваліфікованою науковою працею. У ній здійснено теоретичне узагальнення і вирішено важливу для вітчизняної історико-правової науки проблему. Дисертація за своїм змістом і формою відповідає вимогам пунктів 9,10 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а її авторка – Дудченко Оксана Сергіївна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент доктор юридичних наук,
професор, завідувач кафедри історії держави
і права України і зарубіжних країн
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
« 9 » вересня 2021 р.



Володимир ГОНЧАРЕНКО

