

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ТА ПРОЦЕС УТВОРЕННЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

Ночовний О.В.

Полтавський національний педагогічний університет імені В.Г. Короленка

У статті розглянуто принципи та порядок утворення постійних комісій Верховної Ради Української РСР (1938–1990 рр.). Простежено вплив комуністичної партії України на формування депутатських комісій радянського парламенту.

Ключові слова: Верховна Рада, скликання, сесія, постійні комісії, депутати.

Постановка проблеми. Провідна роль у діяльності радянського парламенту належала постійно діючим комісіям, робота яких була важливим засобом забезпечення нормального функціонування законодавчого органу влади. Вони розробляли пропозиції для розгляду їх Верховною Радою, сприяли виконанню прийнятих нею рішень, певним чином контролювали діяльність міністерств, відомств, державних комітетів. Постійні комісії, незважаючи на свою допоміжну роль у роботі Верховної Ради, являли собою основну організаційну форму діяльності парламенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана тема привертала увагу науковців у різні роки існування радянської державності. Серед них слід особливо відмітити праці І. Доленка, С. Дроб'язка, О. Кліманова, Л. Кривенко, О. Кутафіна, О. Махненка та С. Новікова. Побіжно про постійні комісії Верховної Ради Української РСР згадують сучасні автори, зокрема В. Гончаренко, В. Даниленко, В. Єрмолаєв, Г. Кривчик, В. Тимцюник, Ю. Шемшученко.

Мета статті. Метою даної статті є визначення основних принципів та порядку формування постійно діючих депутатських комісій Верховної Ради УРСР упродовж одинадцяти скликань (1938–1990 рр.).

Доречність згаданих органів радянські автори виводили з настанов В. Леніна, який стверджував, що зміцнення і розвиток радянської влади має полягати, зокрема, в тому, «...щоб кожен член Ради обов'язково виконував постійну роботу по управлінню державою, поряд з участю в зборах Ради». Відповідно до ленінського бачення функціонування державних органів, Ради мали б ділитися на загони і братися за справу управління. Саме ці «загони» являли собою постійні комісії, у яких депутати систематично здійснювали державну роботу. Робота у постійних комісіях стала однією з основних форм діяльності депутатів Верховної Ради Української РСР [1, с. 4–5].

Відмітимо, що постійним комісіям різних рівнів державної влади приділялася неоднозначна увага. Мова йде, у першу чергу, про комісії місцевих Рад депутатів трудящих, про які згадували чи не на кожному з'їзді КППС та пленумі КПУ. Саме у постійних комісіях, на думку партійного керівництва країни, мала пройти практику управління державою величезна армія активу робітників, колгоспників та службовців [2, с. 233].

Ці органи, залучаючи депутатів і численний актив до повсякденної діяльності у місцевих Радах, забезпечували безперервність у роботі сільських органів влади і були школою державного керівництва та місцевого самоврядування [3, с. 72]. Зрештою, завдання і компетенція комісій Верховної Ради та місцевих Рад за своєю суттю були однаковими.

Основні принципи утворення постійних комісій зумовлені роллю цих комісій як допоміжних органів Верховних Рад. Вони покликані здійснювати щоденну допомогу в підготовці різних питань, що виносяться на рішення сесій Верховних Рад, а також у здійсненні системного контролю за підзвітними Верховним Радам державними органами.

До 1956 року у парламентах більшості союзних республік діяло по три постійні комісії (мандатна, законодавчих передбачень, бюджетна), а у деяких республіках, зокрема в Білоруській та Українській РСР, ще й комісія у закордонних справах. Таким чином, у більшості випадків взагалі не було галузевих постійних комісій.

Реалізація рішень ХХ, ХХІІ та ХХІІІ з'їздів КППС призвела до утворення низки галузевих комісій у Верховних Радах республік СРСР, у тому числі й в Україні [4, с. 6]. У своїй доповіді на ХХ з'їзді КППС М. Хрущов повідомляв делегатів, що в усіх союзних республіках сформувалися національні кадри та різко піднявся загальний рівень культури. За даних умов, на думку Хрущова, старі методи управління господарством потребували серйозних коректив, які полягали у розширенні прав республіканських міністерств. Продовження роботи у цьому напрямку мало б сприяти більшому розгортанню творчої ініціативи на місцях та зміцненню союзних республік [5, с. 88].

Виконання намічених компартією цілей почалося у 1957 році, коли Верховна Рада стала розглядати і затверджувати не лише Державний бюджет Української РСР, а й Державний план розвитку народного господарства УРСР на кожен наступний рік (до 1957 р. Верховна Рада приймала п'ятирічні плани, а річні були у компетенції Ради Міністрів). У зв'язку з цим у березні того ж року на Україні, як і в інших союзних республіках, були утворені нові постійні комісії Верховних Рад по галузях або групах галузей державного управління. Цей захід дістав схвалення на позачерговому ХХІ з'їзді КППС (27 січня–5 лютого

1959 р.), де відмічалось, що утворення галузевих комісій позитивно позначилось на всій діяльності Верховних Рад союзних республік [1, с. 5-6].

Юридично галузевий принцип утворення постійних комісій було оформлено у Положенні про постійні комісії Верховної Ради Української РСР, прийнятому 29 червня 1966 року стаття 3 даного документу говорить про те, що постійні комісії утворюються за галузевим принципом, надає їхній перелік і вказує на можливість утворення інших постійних комісій [6, с. 283]. У розширеному і доповненому варіанті Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР 1980 року вже згаданий принцип знайшов місце у статті 13, де на постійні комісії в питаннях державного, господарського і соціально-культурного будівництва покладено завдання попереднього розгляду і підготовки питань про стан і розвиток відповідних галузей [7, с. 305].

Проте не всі постійні комісії Верховної Ради були галузевими. Поряд з комісіями, котрі формувалися по основних галузях державного, господарського і соціально-культурного будівництва, у радянському парламенті діяли і постійні комісії, які займалися комплексними проблемами планового розвитку народного господарства, загальними питаннями радянського права і законності, питаннями життя радянської молоді, а також перевіркою повноважень та діяльності депутатів Верховної Ради. До таких комісій можна віднести: планово-бюджетну, законодавчих передбачень, у справах молоді, мандатну [4, с. 13].

Мандатна комісія, у даному переліку, займає особливе місце, адже її не завжди відносять до постійних комісій [8, с. 173]. Однак, жодних сумнівів для виключення мандатної комісії із числа постійно діючих депутатських комісій немає. Вона, як і всі інші комісії, обиралась на увесь строк повноважень Верховної Ради відповідного скликання [4, с. 14]. Той факт, що процедура обрання мандатної комісії проходила окремим, зазвичай першим питанням на першій сесії новообраної Верховної Ради, говорить про те, що до формування інших постійних комісій потрібно було перевірити повноваження обраних «посланців народу у верховний орган влади республіки» [9]. Останнім аргументом щодо належності мандатної комісії до постійно діючих виступають уже згадані Положення про постійні комісії, у яких серед переліку парламентських комісій неодмінно вказувалася і мандатна.

Є також деякі особливості у роботі таких комісій, як планово-бюджетна, законодавчих передбачень, у справах молоді, по охороні природи. Якщо, наприклад, Комісія по торгівлі діяла лише в галузі торгівлі й була взаємопов'язана з Міністерством торгівлі та правлінням Укоопспілки, то названі вище постійні комісії діяли одночасно в різних галузях управління і були пов'язані практично з усіма міністерствами і відомствами республіки [1, с. 12].

Постійні комісії складалися виключно із депутатів відповідного скликання Верховної Ради УРСР. Програма КППС, прийнята на XXII з'їзді КППС (17-31 жовтня 1961 р.), чітко визначала, що

кожен депутат має брати активну участь у державній діяльності та виконувати відповідну роботу. З метою покращення роботи законодавчих органів і посилення контролю над виконавчими органами слід практикувати періодичне звільнення депутатів від службових обов'язків для роботи в комісіях [10, с. 103]. Обрання до складу комісій інших осіб – недепутатів, не передбачалося законодавством. Хоча Положення про постійні комісії 1966 року дозволяло залучати до роботи комісій депутатів Верховної Ради, які не були членами комісій, працівників державних і господарських органів, наукових установ і громадських організацій, депутатів місцевих Рад депутатів трудящих [6, с. 285]. Положення 1980 року розширило дану статтю, надавши запрошеним на засідання постійної комісії особам право дорадчого голосу [7, с. 308].

Принциповим у формуванні депутатських комісій був той факт, що не всі депутати могли бути обрані до складу тієї чи іншої комісії. Зокрема, Положення про постійні комісії Ради Союзу і Ради Національностей Верховної Ради СРСР визначає, що до складу цих комісій не можуть бути обрані голови палат, їх заступники, а також депутати, які входять до складу Президії Верховної Ради СРСР, Ради Міністрів СРСР, Верховного Суду СРСР і Генеральний Прокурор СРСР. Ідентичний перелік посадових осіб, які не могли входити до складу постійних комісій, мала переважна більшість союзних республік, окрім Вірменської РСР, де Прокурор республіки до комісій обирався [4, с. 15].

Україна була єдиною радянською республікою, яка до прийняття Положення про постійні комісії 1980 року не згадувала про тих, хто не міг бути членом депутатських комісій. Але на практиці до складу постійних комісій не обиралися Голова Верховної Ради та його заступники, члени Президії Верховної Ради, члени Уряду та Верховного Суду, а також Прокурор республіки.

Принцип несумісності членства у постійній комісії і обіймання інших посад пояснюється прагненням створити для членів постійних комісій реальну можливість активної роботи у комісіях. В Україні це правило діяло у зв'язку з підзвітністю вищезгаданих органів і службових осіб Верховній Раді республіки, характером взаємовідносин між згаданими органами і службовими особами, з одного боку, і постійними комісіями, з іншого. Так, Голова Верховної Ради і його заступники повинні були займатися питаннями діяльності постійних комісій, особливо під час сесій, коли комісії виконували певні доручення Верховної Ради [1, с. 10].

Президія Верховної Ради УРСР, відповідно до статті 6 Положення про постійні комісії 1966 року, у період між сесіями Верховної Ради координує і спрямовує роботу постійних комісій, розглядає плани їх роботи, заслуховує повідомлення комісій про підсумки вивчення і розгляду того чи іншого питання, дає комісіям певні доручення [6, с. 284].

Одним із важливих чинників успішної роботи постійних комісій був правильний підбір особо-

вого складу комісії. При визначенні персонального складу кожної комісії враховувалися спеціальність, характер роботи депутата, його досвід державної і громадської діяльності, місце проживання, особисте бажання тощо. Не завжди усі члени комісії були зайняті в тій галузі економіки чи культури, яка належала до сфери діяльності даної комісії. Проте, щоб створити найбільш сприятливі умови для кваліфікованого вирішення питань, до складу комісій обиралася значна кількість депутатів, які мали певну професійну підготовку або зайняті на роботі в даній галузі [1, с. 9]. Однак, далеко не всі депутати – члени тієї чи іншої комісії могли працювати на відповідному професійному рівні, не виявляли необхідної активності [11, с. 113].

Так, до складу Комісії в закордонних справах Верховної Ради УРСР п'ятого скликання (1955-1959 рр.) було обрано одинадцять депутатів, серед них: заввідділом науки і культури ЦК КПУ, редактор газети «Правда України», оператор нафтопромислу, президент Академії архітектури УРСР, голова правління Товариства для поширення політичних і наукових знань УРСР, 2 секретарі обкомів КПУ, голова виконкому обласної Ради депутатів трудящих, завідувач технічним бюро ливарного цеху машинобудівного заводу, голова колгоспу та доктор медичних наук [12]. Професійна зайнятість членів комісії вказує на неналежну компетентність у вирішенні питань міжнародних відносин Української РСР. Подібна присутність у галузевих постійних комісіях некваліфікованих спеціалістів притаманна й іншим комісіям різних скликань.

Порядок формування депутатських комісій у Радянській Україні був незмінним упродовж одинадцяти скликань парламенту. Кожного чергового скликання на першій сесії Верховної Ради два питання порядку денного відводилися постійним комісіям. До того ж, першочерговим завданням для депутатів було обрання Мандатної комісії, а потім інших постійних комісій. Затвердження Державного бюджету УРСР на наступний рік і звіту про виконання бюджету за минулий рік, затвердження указів Президії Верховної Ради УРСР, обрання Президії Верховної Ради та утворення Ради Міністрів уважалося другорядним.

Пропозиції про утворення постійних комісій вносилися від імені Ради Старійшин або групи депутатів. Рада Старійшин до Верховної Ради не обиралася і володіла рекомендаційними функціями. До її складу входили: Голова Верховної Ради та його заступники, Голова Президії Верховної Ради, його заступники і секретар, голови постійних комісій і представники депутатів від областей. До повноважень Ради Старійшин, окрім обговорення складу постійних комісій, належали: попередній розгляд порядку організації та проведення сесій, обговорення кандидатур голови і заступників голови Верховної Ради, вне-

сення пропозицій щодо формування державних органів [13, с. 36].

Зазвичай, на перших засіданнях новообраної Верховної Ради заслуховували того чи іншого депутата, який виступав від імені групи депутатів з пропозицією про обрання певної комісії. Наприклад, на вечірньому засіданні першої сесії Верховної Ради у 1951 році за пропозицією депутата Є. Шовкопляса від групи депутатів Полтавської, Вінницької, Закарпатської, Сталінської, Житомирської і Дрогобицької областей було обрано Комісію законодавчих передбачень. З відповідною пропозицією виступив і депутат І. Горобець від групи депутатів Львівської, Київської, Кіровоградської, Сумської і Тернопільської областей щодо обрання Комісії у закордонних справах тощо [14].

Вирішальною у формуванні постійно діючих комісій була думка Партійної групи Верховної Ради. До її складу входили всі депутати-комуністи. Партійна група виробляла узгоджену позицію з усіх питань, які розглядала сесія. Група проводила засідання перед початком роботи сесії, визначала порядок денний, регламент засідань, тези доповідей, законопроекти та кандидатури на державні посади [15, с. 69]. Слід зауважити, що Партійна група підпорядковувалася безпосередньо ЦК КПУ і мала своїм завданням постійно посилювати вплив партії на діяльність законодавчого органу [13, с. 36].

Відповідно до Регламенту Верховної Ради УРСР 1980 року, при обранні постійних комісій Верховної Ради Української РСР голосування проводилося в цілому по складу комісії, або по кожній кандидатурі, або в іншому порядку за рішенням Верховної Ради [16, с. 292]. Окрім того, протягом строку своїх повноважень Верховна Рада могла утворювати нові постійні комісії і вносити зміни до складу комісій [16, с. 293].

Таким чином, у формуванні постійних комісій Верховної Ради УРСР можна виділити ряд принципів, які можна чітко прослідкувати упродовж одинадцяти її скликань. Постійно діючі комісії утворювалися із врахуванням завдань та перспектив різних галузей державного, господарського та соціально-культурного життя республіки. Окрім галузевих діяли комісії, створені за проблемним принципом або комплексом проблем, які потрібно було вирішувати. Склад комісій формувався виключно із депутатів Верховної Ради відповідного скликання з урахуванням несумісності членства у комісіях та перебуванні в органах, підзвітних один одному. Пропозиції щодо утворення парламентських комісій вносилися на сесіях Верховної Ради УРСР від імені Ради Старійшин або групи депутатів під безпосереднім контролем ЦК КП України. Протягом строку повноважень Верховна Рада могла утворювати нові комісії і вносити зміни до кількості та складу комісій, створених раніше.

Список літератури:

1. Доленко І. П. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР / І. П. Доленко. – К.: Політвидав України, 1972. – 87 с.
2. Кривчик Г. Г. Представницькі органи влади в Україні у період «відлиги» (1956-1964) / Г. Г. Кривчик // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2009, Вип. XXVII. – С. 231-235.
3. Аршинова Л. Д. Участь колгоспного селянства західних областей України у роботі державних органів (1951-1958 рр.) / Л. Д. Аршинова // Український історичний журнал. – 1973. – №12. – С. 68-72.
4. Махненко А. Х. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик / А. Х. Махненко. – М.: «Знание», 1969. – 64 с.
5. XX съезд Коммунистической партии Советского Союза (14-25 февраля 1956 г.). Стенографический отчет. – Т.1. – М.: Госполитиздат, 1956. – 640 с.
6. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 25. – С. 283-286.
7. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – С. 301-309.
8. Денисов А. И., Кириченко М. Г. Советское государственное право / А. И. Денисов, М. Г. Кириченко. – М.: Госюриздат, 1957. – 309 с.
9. Радянська Україна. – 1959. – № 30. – С. 3.
10. Программа Коммунистической партии Советского Союза. – М.: Госполитиздат, 1961. – 144 с.
11. Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX століття) / В. Даниленко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – 2010. – Вип. 36. – С. 88-125.
12. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 1, оп. 22, спр. 3, арк. 1.
13. Україна: друга половина XX століття: Нариси історії / П. П. Панченко, М. Р. Плющ, Л. А. Шевченко та ін. – К.: Либідь, 1997. – 352 с.
14. Радянська Україна. – 1951. – № 91. – С. 1.
15. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / Павло Кислий, Чарльз Вайз – К.: Абрис, 2000. – 414 с.
16. Регламент Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – С. 301-309.

Ночовный О.В.

Полтавский национальный педагогический университет имени В.Г. Короленка

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРОЦЕСС ОБРАЗОВАНИЯ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УКРАИНСКОЙ ССР

Резюме

В статье рассмотрены принципы и порядок образования постоянных комиссий Верховного Совета Украинской ССР (1938-1990). Прослежено влияние коммунистической партии Украины на формирование депутатских комиссий советского парламента.

Ключевые слова: Верховный Совет, созыв, сессия, постоянные комиссии, депутаты.

Nochovny O.V.

Poltava V.G. Korolenko National Pedagogical University

PRINCIPLES AND PROCEDURE FOR THE ESTABLISHMENT OF PERMANENT COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF THE UKRAINIAN SSR

Summary

The article reviews the principles and procedure for the formation of permanent committees of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR (1938-1990). Investigates the influence of the Communist Party on the formation deputies committees of the Soviet parliament.

Key words: Verkhovna Rada, election, convocation, session, permanent committees, deputies.