

УДК 94(477): 342.536 “1945/1978”

Олег Ночовний

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР (1945–1978 РР.)

У статті проаналізовано організаційні форми діяльності постійних комісій Верховної Ради Української РСР. Визначено недоліки у роботі постійно діючих комісій та спроби поліпшення їх функціонування.

Ключові слова: УРСР, Верховна Рада, постійні комісії, депутати, засідання.

Діяльність державних органів радянської доби займає особливе місце у дослідженні української минувшини. Усупереч Конституції та іншим законодавчим актам реальний механізм влади є радянській політичній системі містився не у декларативних офіційних органах державної влади, а передусім, у партійному апараті. Одержавлення правлячої партії, починаючи з 1930-х років, перетворювало владні структури у декоративні. Державні органи у центрі та на місцях позбавлялися самостійності. Усі їх рішення попередньо узгоджувалися з партійними інстанціями [1, с. 477–478].

У цьому контексті слід мати на увазі Верховну Раду, яка у здійсненні компартійної політики мала стати найвищим органом державної влади та єдиним інститутом законодавчої гілки. В. Даниленко не визнає Верховну Раду УРСР у статусі законодавчого органу, залишаючи за нею лише роль найвищої ланки у системі Рад різного рівня. На підтвердження своєї думки історик дає визначення радянському парламенту як “другорядному квазідержавному компартійному інституту, який функціонував лише формально” [2, с. 146].

Номінальну роль Верховної Ради відмічають й інші автори [3], однак парламент УРСР – це не лише засідання депутатів під час сесій, а передусім, робота постійних комісій.

Основна мета публікації полягає у тому, щоб на основі об’єктивного комплексного аналізу архівних справ і офіційних документів дослідити особливості організації роботи постійних комісій Верховної Ради Української РСР.

Виходячи із поставленої мети одним із основних завдань є спроба визначити і охарактеризувати організаційні форми діяльності постійно діючих комісій радянського парламенту.

Основу джерельної бази статті складають матеріали Центрального державного архіву вищих органів влади і управління України та Центрального державного архіву громадських об’єднань України [14–16].

Основні завдання постійних комісій, їх статус та повноваження, визначала Верховна Рада УРСР, але до 1966 р. не було окремого акта, який регламентував би правове становище, організацію і діяльність постійних комісій. Завдання окремих комісій впливали з пропозицій про утворення останніх, що вносилися на розгляд Верховної Ради. Кожна комісія на своєму першому засіданні, після обрання голови, заступника та секретаря приймала й положення про відповідну постійну комісію. Положення містило у собі основні засади функціонування депутатської комісії, визначало повноваження її членів.

Слід зауважити, що структура і текст цих документів дублювалися, змінювалися лише суть та особливості діяльності тієї чи іншої комісії. Достатньо порівняти положення про комісію законодавчих передбачень [4, арк. 2–3] та положення про комісію у закордонних справах [5, арк. 2–3] Верховної Ради УРСР п’ятого скликання (1955–1959 рр.), у яких кількість пунктів (11) та формулювання основного тексту ідентичні.

Важливе значення для успішного виконання постійними комісіями Верховної Ради своїх завдань, прав і обов’язків відіграла організація їх роботи [6, с. 52]. Тому невипадково у положенні

про постійні комісії Верховної Ради Української РСР 1966 р. [7] та у доповненому положенні 1980 р. [8] питанням організації роботи цих комісій присвячено спеціальний розділ.

Усі постійні комісії були наділені правами, необхідними для виконання покладених на них завдань. Вони, зокрема, мали право вимагати від міністерств і відомств, установ і організацій подання матеріалів, інформацій та інших документів, необхідних для їх роботи, залучати до участі в своїй роботі депутатів Верховної Ради, які не були членами комісій, працівників державних і господарських органів, наукових установ і громадських організацій, депутатів місцевих Рад депутатів трудящих [7, с. 285].

Використовувалися такі форми роботи: засідання (інколи спільні за участю двох і більше комісій), наради, робота підкомісій і підготовчих груп, робота членів комісій у виборчих округах. Проте залучення депутатів до роботи у виборчих округах або у виїзних перевірках можна віднести до однієї зі стадій діяльності комісій, адже звіт про виконання повноважень у кінцевому результаті заслуховувався на черговому засіданні усіх членів постійної комісії.

Основною формою роботи постійних комісій, як колегіальних органів, були засідання. На них вирішувалися питання діяльності комісій: заслуховувалися доповіді, інформації та повідомлення голів і членів комісій, керівників державних і господарських органів та наукових установ, приймалися пропозиції та рекомендації, розглядалися проекти законодавчих актів, затверджувалися висновки, зауваження і пропозиції, плани роботи, доповіді та співдоповіді для виступу на сесіях Верховної Ради тощо.

Згідно з положенням, засідання постійних комісій скликалися не менш як один раз на три місяці [9, с. 12–13] і були правомочні, якщо у них брало участь не менш як половина складу комісії [7, с. 285]. Додержання цієї норми забезпечувалося завдяки тому, що голова комісії заздалегідь був поінформований, чи буде кворум на засіданні, чи з будь-яких інших поважних причин більшість членів комісії не зможе взяти участь у ньому [9, с. 14].

Причини неявки на засідання були різноманітні. Переважно вони зводилися до незадовільного стану здоров'я або сімейних обставин. Хоч були й інші випадки, наприклад, у зв'язку з академічною відпусткою. Так, член комісії з транспорту і зв'язку Е. Грушко у 1965 р. свою відсутність на засіданні пояснював складанням державних іспитів у Львівській дорожньо-технічній школі локомотивних машин [10].

Періодичність проведення засідань збільшувалася, коли відповідна комісія упродовж скликання брала участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради. За період 1955–1959 рр. Комісія в закордонних справах провела 7 засідань, комісія законодавчих ініціатив – 5, з яких одне спільно з комісією з сільського господарства щодо проекту закону про охорону природи. Новостворені у 1957 р. комісія з сільського господарства за два останні роки діяльності Верховної Ради четвертого скликання провела 11 засідань (6 роздільних і 5 спільних з іншими комісіями), комісія з охорони здоров'я і соціального забезпечення та комісія з освіти й культури – по 10 (4 і 3 спільних відповідно). Члени комісії з промисловості і транспорту, за рік до чергових парламентських виборів (1958–1959 рр.) засідали тричі [11].

Усі питання на засіданнях вирішувалися більшістю голосів. Член комісії, який не був згоден з рішенням комісії, міг виступити на захист своєї пропозиції при обговоренні цього питання на сесії Верховної Ради УРСР або на засіданні її президії.

Засідання постійних комісій були відкритими. У них могли брати участь з правом дорадчого голосу депутати Верховної Ради Української РСР, які не були членами цих комісій, а також спеціалісти різних галузей народного господарства та громадський актив.

На практиці нерідко виникала потреба об'єднувати зусилля двох і більше комісій для ґрунтовного вивчення та вирішення певного питання, що підлягало віданню декількох постійних комісій або підготовки співповіді на сесії Верховної Ради. У таких випадках комісії обговорювали питання на спільних засіданнях, які почергово проводили голови цих комісій [7, с. 285].

Така форма роботи практикувалася з метою розгляду та вироблення висновків із проектів державного бюджету республіки, плану розвитку народного господарства і звіту про виконання державного бюджету за позаминулий рік. Держплан як і бюджет на кожен наступний рік ухвалювався наприкінці грудня, тому постійні комісії від початку місяця починали над ними працювати, утворюючи, часто, підготовчі комісії та групи з різних питань.

Приміром, комісія з торгівлі і громадського харчування починаючи з 1960 р., зазвичай, утворювала сім підгруп з таких питань: розвитку торгівельної мережі і плану товарообігу; торгівлі промисловими товарами; торгівлі продовольчими товарами; громадського харчування; побутового обслуговування; торгівлі промисловими і продовольчими товарами дитячого асортименту; група спеціалістів для складення висновків комісії і співповіді держплану [12, арк. 107–111]. Подібні

підготовчі групи утворювали й інші галузеві комісії, покликані вирішувати різні питання господарського та культурного життя.

Оскільки основним у діяльності постійних комісій було виконання ними своїх специфічних обов'язків, то здебільшого проводилися роздільні засідання, на яких обговорювалися питання, які стосувалися до компетенції цієї комісії.

Підсумком засідань було прийняття висновків і рекомендацій. У них містилася загальна характеристика справ у тій чи іншій галузі, а також перелік практичних рекомендацій, скерованих на поліпшення роботи у цій галузі [9, с. 14–15].

Рекомендації постійних комісій надсилалися державним органам, установам і організаціям та підлягали обов'язковому розгляду. Про наслідки або вжиті заходи вони повинні були повідомити комісію, як зазначено у ст.10 положення, не пізніше, як у двотижневий термін [7, с. 285].

Додаткові гарантії у цьому питанні визначені у постанові Президії Верховної Ради від 25 жовтня 1968 р. про здійснення контролю за виконанням актів Верховної Ради Української РСР, у якій вказано, що висновки і рекомендації постійних комісій Верховної Ради, що надійшли до міністерств, відомств, виконавчих комітетів Рад депутатів трудящих, мають бути зареєстровані в окремому журналі та розглянуті не пізніше, як у триденний термін керівниками відповідних відомств, установ, підприємств чи організацій, які несуть за це персональну відповідальність [9, с. 15–16].

Кожна комісія працювала за планом, який вона складала на рік і затверджувала на своєму засіданні [7, с. 285]. Плани складалися з урахуванням рішень Верховної Ради УРСР та її президії, а також завдань, які стояли перед органами державної влади і державного управління республіки [9, с. 16].

План роботи постійних комісій складався на півріччя з урахуванням запропонованих питань для розгляду членами цих комісій. Слід звернути увагу на те, що відповідно до пропозицій у питанні про поліпшення діяльності постійних комісій і залучення до участі в їх роботі депутатів Верховної Ради УРСР, прийнятих у 1959 р., перелік питань роботи кожної комісії складався на поточний рік з визначенням, на кого з членів комісії, залучених депутатів і спеціалістів покладається підготовка матеріалів з цих питань [13, арк. 4]. Були випадки, коли питання для включення до плану роботи комісії вносили різні підприємства та організації. Так, у 1959 р. на ім'я голови комісії з промисловості і транспорту О. Бурмистрова надійшли пропозиції про розгляд на засіданнях переліку питань від робітників комбінату "Кривбасбуд" [13, арк. 6].

Роботу постійних комісій організував голова. Відповідно до ст. 12 положення про постійні комісії, він скликав її засідання, взаємодіяв від імені комісії з державними установами, громадськими організаціями та депутатами Верховної Ради Української РСР [7, с. 285]. На практиці, згідно з твердженням І. Доленка, голова комісії вирішував більш широке коло питань, зокрема, організував підготовку до засідань; викликав членів комісії для роботи у підготовчих групах або для виконання інших доручень комісії; організував роботу з виконання рішень комісії; інформував членів комісії про виконання рішень та розгляд рекомендацій комісії тощо [9, с. 16].

Організаційно-технічне обслуговування постійних комісій покладалося на апарат президії Верховної Ради, у складі якого діяв відділ з діяльності постійних комісій [7, с. 286]. Консультанти відділу відігравали значну роль у організації роботи комісій, адже саме вони планували їх засідання, визначали день, час та приміщення для зборів, збирали матеріали.

Варто звернути увагу на численні хиби у роботі постійних комісій. Протоколи їх засідань часто надто стислі, у них не зафіксовані зауваження і пропозиції депутатів, що висловлювалися на засіданнях. Працівник відділу у питаннях роботи рад президії Верховної Ради УРСР Д. Шелягін у 1967 р. вказував на неспроможність технічних секретарів постійних комісій стенографувати засідання. Недоліком він уважав ще й те, що інколи дві комісії заслуховували на своїх засіданнях одне й те ж питання, тоді, коли можна було б його розглянути на спільному засіданні [14, арк. 7–8].

В. Нижник відмічав, що у протоколах допускають грубі помилки, заголовки друкують українською мовою, а ухвалу – російською, оформлення неохайне [14, арк. 18]. Говорилося, навіть, про те, що матеріали відділу поступалися за якістю колегам із Москви – вони грамотніші за формою і глибші за змістом, з аналізом та гострою оцінкою фактів [15, арк. 94]. Водночас не забували й позитивні аспекти, зокрема напрацьований досвід у комісіях УРСР використовували постійні комісії інших радянських республік [14, арк. 9].

Серед недоліків у роботі комісій можна назвати непрофесійність організаторів, які забезпечували матеріали для засідання. Так, консультант апарату Президії В. Неверович зазначав: "Я не завжди уважно ставлюся до вичитування матеріалів на засідання комісій, допускаю тим самим помилки. У планових і фінансових питаннях слабкий" [16, арк. 65].

Ущільнений графік засідання комісій (по декілька на день упродовж двох-трьох тижнів) не сприяв кваліфікованій підготовці матеріалів з питань, що виносилися на обговорення. Проекти довідок та

рекомендації окремих комісій носили подекуди загальний характер і глибоко не розкривали стан справ. Допускалася неоперативність своєчасного доведення рекомендацій комісій до міністерств і відомств [15, арк. 71]. Положення про постійні комісії Верховної Ради 1966 р. полегшувало роботу останніх, але не визначало питання взаємовідносин з Радою Міністрів, тому офіційно вимагати відповіді від уряду було неможливо [16, арк. 60]. Деякі міністерства могли не зважати на пропозиції чи зауваження комісій і у вирішенні певного питання просто “відписатись” [15, арк. 63].

Утім, зважаючи на різноманіття форм організації роботи, діяльність постійних комісій мала пасивний характер. Вони, то потерпали через відсутність нормативних актів, які регламентували б їх діяльність, то прийняті норми гальмували їх творчість. З прийняттям положення 1966 р. робота постійних комісій дещо поживалася, але сказати про те, що усі депутати активно працювали не можна [14, арк. 16].

Упродовж 1959–1967 рр. комісіями було розглянуто 306 питань, що стосувалися різних проблем суспільного життя, у тому числі 68 – контролю за виконанням законів. З 1986 р. вони розглянули всього 500 господарських і соціально-культурних питань [17, с. 39]. Підвищення продуктивності роботи постійно діючих комісій у 1980-ті роки було спричинене регламентацією їх діяльності Конституцією УРСР 1978 р., регламентом Верховної Ради УРСР 1980 р., положенням про постійні комісії Верховної Ради УРСР 1980 р. та іншими законами Української РСР.

Таким чином, у діяльності постійних комісій Верховної Ради УРСР можна виокремити такі організаційні форми: роздільні та спільні засідання, наради, робота підкомісій і підготовчих груп, робота членів комісій у виборчих округах.

Найпоширенішою формою роботи постійних комісій були засідання, на яких вирішувалися основні питання їх діяльності. Періодичність проведення засідань залежала від нагальності питань, що виносилися на обговорення. Підсумком засідань було прийняття висновків або рекомендацій, які надсилалися відповідним державним органам, установам і організаціям та підлягали обов'язковому розгляду. Діяльності постійних комісій були притаманні недоліки, що зводяться до непрофесійності організаторів їх роботи, низького оформлення документації та пасивності депутатів у вирішенні обговорюваних питань.

Список використаних джерел

1. История России с древнейших времен до наших дней: учеб.: в 2 т. Т.2 / [А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; под. ред. А.Н. Сахарова]. – М.: Проспект, 2010. – 720 с.
2. Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина ХХ століття) / В. Даниленко // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – 2010. – Вип. 36. – С. 88–125.
3. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз – К.: Абрис, 2000. – 414 с.;
- Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. посібник для студентів вузів / В. М. Єрмолаєв. – Харків: Право, 2007. – 278 с.
4. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України), ф. 1, оп. 22, спр. 1, 127 арк.
5. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 3, 236 арк.
6. Махненко А. Х. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР и верховных советов союзных республик / А. Х. Махненко. – М.: “Знание”, 1969. – 64 с.
7. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 25. – С. 283–286.
8. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – С. 301–309.
9. Доленко І. П. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР / І. П. Доленко. – К.: Політвидав України, 1972. – 87 с.
10. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 135, арк. 130.
11. Там само, спр. 2–5, 8, 12.
12. Там само, спр. 42, 205 арк.
13. Там само, спр. 24, 246 арк.
14. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України), ф. 281, оп. 5, спр. 22, 111 арк.
15. ЦДАГО України, ф. 281, оп. 5, спр. 26, 167 арк.
16. Там само, спр. 30, 132 арк.
17. Україна: друга половина ХХ століття: Нариси історії / [П. П. Панченко, М. Р. Плющ, Л. А. Шевченко та ін.]. – К.: Либідь, 1997. – 352 с.

Олег Ночовный

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНСКОЙ ССР (1945–1978 ГГ.)

В статье проанализированы организационные формы деятельности постоянных комиссий Верховной Рады Украинской ССР. Определены изъяны в работе постоянно действующих комиссий и попытки улучшения их функционирования.

Ключевые слова: УССР, Верховная Рада, постоянные комиссии, депутаты, заседание.