

Верховна Рада Української РСР – безпосередня попередниця сучасного українського парламенту



Ольга САС,
аспірантка Інституту
законодавства Верховної Ради України



Сучасний український парламентаризм розвивається в руслі загальносвітових процесів і тенденцій. Одночасно йому притаманні й певні національні особливості, зумовлені не лише специфікою сучасних соціально-економічних процесів і державного устрою України, а й історичними передумовами та традиціями становлення українського парламентаризму.

Правові основи виникнення та діяльності нового в радянській літературі представницького інституту – Верховної Ради – були закладені протягом 1936–1938 років. Повноваження Верховної Ради УРСР визначалися новою Конституцією УРСР від 30 січня 1937 року, яка майже повністю копіювала прийняту перед тим нову Конституцію СРСР [3]. 1938-го відповідно до неї було обрано Верховну Раду УРСР першого скликання.

Формально Рада обиралася шляхом прямих виборів при таємному голосуванні (1 депутат від 100 тис. виборців), але на практиці цей процес здійснювався під жорстким контролем правлячої комуністичної партії.

До структури ВР УРСР входили:

- Рада старійшин УРСР, Президія ВР УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії;

- партійна група ВР УРСР, слідчі та ревізійні комісії;
- постійні комісії ВР УРСР – мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.

За Конституцією 1937 року Верховна Рада визнавалася єдиним законодавчим органом Української Радянської Соціалістичної Республіки. Її сесії скликалися Президією Верховної Ради Української РСР двічі на рік.

Верховна Рада Української УРСР – це верховний представницький орган державної влади і законодавчий орган, котрий здійснює керівництво всім державним, господарським і культурним будівництвом на території республіки. Вона є безпосереднім виразником волі українського народу, його верховенства та суверенітету, позаяк її склад обирається за активної участі громадян республіки на виборах.

Верховна Рада УРСР посідає в системі державних органів республіки особливе місце: лише їй надається право законотворчості. Лише вона має виключне право видавати закони, ніхто не має права контролювати діяльність парламенту й не може відмінити або змінювати ухвалені ним акти.

Депутатом Верховної Ради Української УРСР міг бути обраний кожний громадянин УРСР, котрий досяг 21 року, незалежно від расової й національної приналежності, статі, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та минулої діяльності. Сучасна конституція певною мірою змінила

деякі вимоги стосовно кандидатів в депутати, що є закономірним з огляду на вимоги сьогодення. Аналіз складу депутатів Верховної Ради УРСР засвідчує: у ті часи справами держави керували радянські трудівники – робітники й селяни, інженери, агрономи, лікарі, вчителі тощо. Тобто ті, кого решта населення республіки уповноважила на здійснення своїх суверенних прав. Що маємо сьогодні? Лобіювання інтересів бізнесу не дозволяє потрапити до сучасного законодавчого органу робітничим верствам населення, бо сьогодні мандат народного депутата набагато «вагоміший», аніж радянський, який передбачав виконання його власником безпосередньо законодавчої функції держави.

Діяльність Верховної Ради Української РСР шляхом періодичного скликання засідань потребувала певних постійно діючих органів. З бігом часу, внаслідок зростання ролі парламенту в здійсненні державного, соціально-економічного та культурного будівництва в країні, активізувалася діяльність постійних комісій ВР УРСР, кількість яких постійно зростала [7]. Вони створювалися з числа депутатів на першій сесії нового скликання на весь строк її повноважень у складі голови, заступника голови, секретаря і членів. Їхнє правове становище регламентувалося Конституціями союзних республік (ст. ст. 32, 33 та 81 Конституції УРСР), а також виданими в деяких республіках Положеннями про постійні комісії. Перед цими органами стояло завдання попередньої підготовки питань, що виносилися на розгляд Верховної Ради й організація контролю за виконанням актів вищого органу державної влади. Постійні комісії працювали в тісному контакті з Президією Верховної Ради, котра координувала їхню діяльність, надавала їм допомогу, а також вивчала й узагальнювала їхню роботу.

Організаційного акта, який регламентував би роботу парламенту УРСР, не було. І лише через 38 років ухвалили Регламент засідань Верховної Ради Української РСР, затверджений Постановою Верховної Ради Української РСР від 4 липня 1975 року. Цей документ складався тільки-но з 17 пунктів (без поділу на тематичні розділи). Обмеженість Регламенту пов'язана не з недостатньою компетенцією законодавців, а з тим, що за тогочасних умов системи управління державою передбачених регламентних норм було достатньо для врегулювання діяльності парламенту УРСР.



Тогочасні регламенти більшості країн Центральної та Східної Європи, зокрема й Регламент засідань Верховної Ради УРСР 1975 року, були спрямовані на визначення організаційної структури та законодавчої процедури парламентів. Відсутність процедури вирішення внутрішньо-організаційних конфліктів зумовлена відсутністю таких конфліктів. Водночас регламенти не містили жодних процедурних гарантій, адже за умови політичної єдності парламенту (політичного підпорядкування депутатів партійному керівництву) вони діяли, скоріше, декларативним і недемократичним чином [4, с. 30–37].

Із прийняттям Конституції УРСР 1978 року статус ВР УРСР кардинально не змінився. Структура парламенту не зазнала істотних змін із зростанням кількості виборчих округів. Побільшало лише народних обранців – із 304 до 650 депутатів. Однак були запроваджені деякі нововведення. Проголошувалося, зокрема, що всі ради народних депутатів – Верховна, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські – становлять єдину систему органів державної влади. Посилився вплив ВР на місцеві ради. Строк повноважень депутатів зріс до 5 років. Ширшим стало коло суб'єктів права законодавчої ініціативи. Тепер це право належало Президії ВР, Раді Міністрів УРСР, постійним та іншим комісіям, депутатам, Верховному Суду, Прокуророві УРСР, а також громадським організаціями, представленим республіканськими органами.

Автори Конституції УРСР 1937 року, виходячи з прийнятого в теорії і на практиці радянського будівництва принципу поєднання в організації та діяльності органів державної влади й управління, не проводили чіткої межі між їх компетенцією [6, с. 87]. Зокрема, ст. 19 Основного Закону констатувала перелік повноважень в цілому, що належить до відання УРСР в особі її найвищих органів влади й органів державного управління. Частина цих функцій належала до сфери законодавчої влади, а частина – до виконавчої.

Питання організації роботи Верховної Ради УРСР у стислому вигляді регламентовано в Конституції. Визначено порядок обрання Голови Верховної Ради та двох його заступників, порядок скликання чергових і позачергових сесій, повноваження Голови ВР і його заступників у контексті організації роботи, обрання ревізійних, мандатної, бюджетної, слідчих комісій та комісії законодав-

чих передбачень, правовий статус постійно діючого органу – Президії Верховної Ради Української РСР.

Президія відігравала в системі вищих органів державної влади особливу організаційну роль, обумовлену положеннями ст. 37 Конституції, – після закінчення повноважень ВР УРСР Президія зберігала свої повноваження аж до утворення новообраним парламентом нової Президії. Президія призначала вибори ВР УРСР і скликала новообраний парламент на першу сесію.

Згідно з Конституцією УРСР 1978 року сесії Верховної Ради УРСР склалися із засідань парламенту, а також із засідань постійних та інших комісій ВР. Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР, Верховна Рада УРСР обирала з-поміж депутатів постійні комісії «для попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до відання Верховної Ради УРСР, а також для сприяння проведенню в життя законів Української РСР та інших рішень Верховної Ради Української РСР і Президії, контролю за діяльністю державних органів та організацій» [2, с. 113].

Організація роботи ВР УРСР визначалася регламентом ВР УРСР 1975 року, зміст якого окреслював організаційну структуру та законодавчу процедуру парламенту.

У наступні після прийняття нової Конституції УРСР роки ухвалено нормативно-правові акти, покликані забезпечити належну організацію та діяльність Верховної Ради УРСР, її органів, депутатів Верховної Ради УРСР. Так, 25 березня 1980-го Верховна Рада УРСР затвердила Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР та прийняла Регламент Верховної Ради УРСР, серед новел якого були визначені засади фінансового та технічного обслуговування ВР УРСР. Обслуговування забезпечував апарат ВР УРСР у межах кошторису витрат, затвердженого Президією. Регламент ВР УРСР № 23–X (Президія ВР УРСР. – К., 1980. – 38 с.) – це законодавчий акт, який регулював порядок діяльності Верховної Ради УРСР та її органів. Прийнятий Верховною Радою УРСР 25 березня 1980-го відповідно до ст. 114 Конституції УРСР складається з 12 глав, які містять 65 статей. У ньому відтворено положення Конституції СРСР і Конституції УРСР про місце Верховної Ради УРСР у системі органів державної влади та її правове становище. Зокрема, глава 1 «Загальні положення» визначає: Верховна Рада УРСР є найвищим органом державної влади УРСР і правомочна вирішувати всі питання,

віднесені Конституцією СРСР і Конституцією УРСР до відання республіки, постійний і ефективний характер діяльності Верховної Ради УРСР забезпечується роботою її сесій, Президії Верховної Ради УРСР, комісії Верховної Ради УРСР, депутатів. Глава 2 «Сесії Рад народних депутатів» регламентує основну форму діяльності Верховної Ради – сесії. Тут визначено порядок скликання чергових і поза-чергових сесій, процедурні правила їх проведення, порядок скликання Ради Старійшин і питання її компетенції, правила обрання Голови Верховної Ради УРСР, його заступників, а також їхні функції. Глава 3 «Президія Верховної Ради УРСР» регулює питання, пов'язані з утворенням і діяльністю цього постійно діючого органу Верховної Ради, його компетенцію. Інші глави присвячено таким питанням: 4-ту – комісіям Верховної Ради УРСР і передусім постійним («Постійні комісії Рад народних депутатів»); 5-ту – утворенню Ради Міністрів УРСР; 6-ту – утворенню Комітету народного контролю УРСР, обранню Верховного Суду УРСР; 7-му – розгляду проектів законів УРСР та ін. питань; 8-му – розгляду державних планів економічного й соціального розвитку УРСР, державного бюджету УРСР і звітів про їх виконання; 9-ту – розгляду зовнішньополітичних питань; 10-ту – здійсненню Верховною Радою УРСР контрольних повноважень; 11-ту – опублікуванню актів, виданню стенографічних звітів та інших документів Верховної Ради УРСР; 12-ту – апаратові й кошторису витрат Верховної Ради УРСР.

Конституція УРСР 1978 року визначила деякі інші важливі положення організації та діяльності ВР УРСР, її місце та роль у системі державних органів, зокрема уповноважила Верховну Раду УРСР обирати від неї похідні: колегіального главу держави – Президію ВР УРСР (обиралася на сесії, була підзвітна парламентові та здійснювала у межах, передбачених Конституцією, функції найвищого органу державної влади УРСР у період між сесіями); вищий виконавчий і розпорядчий державний орган влади (уряд) – Раду Міністрів (створювалася Верховною Радою та була їй підзвітна, а в період між сесіями – Президії ВР); вищий судовий орган – Верховний Суд (обирався парламентом УРСР).

Крім законодавчих повноважень, Верховна Рада УРСР мала повноваження здійснювати контроль за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів. Верховна Рада Української РСР утворює Комітет народного контролю Української РСР, який очолює систему органів народного контролю в республіці. Відповідно до ст. 114 Конституції УРСР порядок діяльності Верховної Ради УРСР та її органів визначався регламентом Верховної Ради УРСР та іншими законами УРСР, котрі видавалися на основі Конституції Української РСР.

Певним зрушенням у бік розвитку представницької демократії стало ухвалення таких законів від 27 жовтня 1989 року: «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про вибори народних депутатів Української РСР», «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР». Так, перший із наведеного переліку закон вносив істотні зміни до розділу 12 Конституції УРСР, що визначав організацію та діяльність Верховної Ради Української УРСР, а саме, розширювався перелік питань, які належали до виключного відання Верховної Ради УРСР [5, с. 34–37]. Відповідно до цього закону зменшилася кількість депутатів (до 450), котрих обирають по виборчих округах із приблизно однаковою кількістю виборців. Парламент працює сесійно. Сесії – це пленарні засідання, а також засідання постійних та інших комісій Верховної Ради, що проводяться в період між ними. Органом, який забезпечує організацію роботи Верховної Ради Української РСР, є Президія ВР, очолювана Головою Верховної Ради. Стаття 106 згаданого вище закону визначає перелік організаційних повноважень Президії. Серед них, зокрема, організація підготовки

сесій, координація діяльності постійних комісій, контроль за додержанням Конституції.

Порівнюючи Конституції 1937 та 1978 років бачимо: перша не визначала правового становища Президії, зафіксувавши лише, що цей орган тлумачить закони й видає укази [3], натомість друга визначала правове становище Президії як організаторського органу Верховної Ради, діяльність якого була досить різноманітною. Президія виконувала значну організаторську роботу з підготовки та проведення сесій Верховної Ради (попередньо розглядалися пропозиції щодо порядку денного), надавала допомогу депутатам у виконанні їхніх повноважень [1].

Значну роль у діяльності Верховної Ради УРСР відігравали постійно діючі депутатські комісії, котрі забезпечували нормальне функціонування законодавчого органу влади [1]. Їхня діяльність регулювалася «Положенням про постійні комісії Верховної Ради Української РСР», яке, в свою чергу, закріплювало за постійними комісіями право законодавчої ініціативи, розробку пропозицій для розгляду Верховною Радою, сприяння виконанню прийнятих нею рішень, здійснення певною мірою контролю за діяльністю міністерств, відомств, державних комітетів.

Отже бачимо, що Верховна Рада УРСР як вищий орган державної влади Української РСР виконувала законодавчу функцію, представляла інтереси українського народу у вищих державних органах Радянського Союзу, розглядала деякі важливі питання внутрішнього життя та виступала представником Української РСР у зовнішніх відносинах. Парламент УРСР був складовою частиною української та загальносоюзної радянської політичної системи. Тому складність і суперечливість тогочасної епохи, ясна річ, позначалися на його діяльності. Однак це не дає права оцінювати Верховну Раду УРСР однозначно [1]. Вона стала помітним явищем української історії в контексті становлення сучасного українського парламентаризму, але з різних причин не досягла рівня, який свідчив би про набуття нею якостей розвиненого парламентаризму (концепція радянської влади, зокрема підпорядкованість партійним структурам, домінування союзної структури СРСР, багато в чому суперечила парламентським цінностям [1]). Відповідний рис справжнього парламентаризму ВР Української РСР почала набувати лише наприкінці радянської історії.

Джерела

1. Бандурок О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. Монографія / О. М. Бандурок, Ю. Д. Древаль. – Харків: 1999. – 133 с.
2. Гончаренко В. Верховна Рада УРСР за Конституцією Української УРСР 1978 року / В. Гончаренко // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1. – С. 113.
3. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки {Затверджено Надзвичайним XI з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.} // 36. законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду Української радянської соціалістичної республіки. – К., 1937. – № 30. – С. 121.
4. Гарлицкий Л. Парламентские регламенты в Центральной и Восточной Европе (на примере Польши) / Л. Гарлицкий. – Варшава: 1995. – С. 30–37.
5. Хорунженко В. О. Теоретичні аспекти визначення правового статусу Верховної Ради УРСР за Конституцією 1978 року / В. О. Хорунженко // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 34–37.
6. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 87.
7. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю. С. Шемшученко. – К.: Парл. вид-во, 1999. – С. 150.