

Ю. Д. Древаль,
д. держ. упр., доц.,
професор кафедри публічного адміністрування
та кадрової політики ХарРІ НАДУ,
м. Харків

РАДЯНСЬКА МОДЕЛЬ ПОЛІТИЧНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА

Проаналізовано радянську модель організації влади та політичного представництва, розкрито їхню сутність за допомогою зіставлення з критеріями парламентського представництва.

Ключові слова: демократія, організація влади, парламентаризм, політичне представництво, радянська модель.

Предметом сучасних дискусій все частіше становиться радянська модель організації влади та радянський тип політичного представництва. Це завдячує як початкам глибокого осмислення радянської історії, так і поширенню ідеологем минулих років у сучасній політичній практиці.

Питання змісту радянського врядування та радянського типу представництва завжди викликало значний суспільствознавчий інтерес. Природно, що в радянські часи дослідницька увага концентрувалася на позапарламентських засадах організації влади рад. Вважалося, що радянська модель на відміну від «буржуазного парламентаризму» дійсно забезпечує народовладдя чи, в руслі радянського конституціоналізму 20-х – 30-х рр., «владу трудящих». У тодішній літературі, зокрема, стверджувалося, що вже на етапі буржуазно-демократичної революції (тобто, впродовж березня-жовтня 1917 р.) «Ради йшли у своєму неприйнятті таких притаманних буржуазному парламентаризму рис, як відокремлення законодавчої влади від виконавчої, привілейованого становища депутатів, відірваності представницьких органів від народних мас [7, с. 352–353].

В умовах сьогодення акценти в оцінках радянської моделі організації влади дещо змінилися. Вже у перебудові часи відомий російський конституціоналіст І. Степанов наголошував, що у радянські часи велася «війна з парламентаризмом» і успішно реалізовувалася стратегія «знищення

парламентаризму» [12, с. 51]. А його співвітчизник Р. Романов радянський тип представництва називає «квазіпарламентською моделлю» [11, с. 130]. Зустрічаються й застереження, що «УРСР та Радянський Союз у цілому не оминули парламентаризму – «парламентаризму своєрідного, парламентаризму у радянському його розумінні» [14, с. 115]. Проблема радянського політичного представництва розглядається і в працях дослідників феномену тоталітаризму. Безумовну цінність у цьому відношенні становлять напрацювання Х. Арендт щодо руйнування «системою» груп та групових інтересів («тоталітарне правління завжди перетворює класи в маси» [1, с. 460]), А. Бутенка – щодо феномену «партії-держави» [2] та Н. Работяжева – щодо наявності у ті часи так званого радянського «псевдопарламенту» [10, с. 20.].

Проте окреслені вище концепти «радянського парламентаризму» та радянського «псевдопарламентаризму» поки що позначаються надміру політизованим й емоційним фоном. За цієї причини недостатньо уваги приділяється системним характеристикам тогочасного політичного представництва, що й призводить до посилення зазначених тенденцій.

Метою дослідження, з урахуванням зазначеного, є уточнення місця Верховної Ради УРСР в системі радянського владарювання, а також зіставлення основних характеристик радянського політичного представництва з моделями класичного парламентаризму.

Упродовж перших двадцяти років існування радянської держави (кінець 1917 – початок 1937 рр.) не існувало представницького законодавчого органу на зразок майбутньої Верховної Ради СРСР та Верховної Ради УРСР. Уся влада формально належала радам робітничих, солдатських і селянських депутатів з недемократичною виборчою системою, які формально й стверджували так звану «диктатуру пролетаріату». Проте на практиці формально зазначене «повновладдя рад» не було та й не могло бути реалізовано. І справа не лише в тому, що багатолюдні з'їзди не змогли здійснювати керівництво країною (за влучним зауваженням британського радянолога Е. Карра, ці масові зібрання у кращому випадку могли лише «царювати, а не правити» [4, с. 178]). Істинним

господарем «країни Рад» була більшовицька партія (в якій велась жорстка боротьба щодо основного центру впливу – чи то ЦК, чи то Секретаріату, але це не має прямого відношення до проблеми, що досліджується). У науковій літературі немає усталеного поняття, яке б стисло і об'ємно відображало характер політичної системи радянської держави тих часів. Інколи використовується словосполучення «з'їздівська система», яке, на наш погляд, є оптимальним [3].

Правові засади формування та діяльності нового у радянській історії представницького органу – Верховної Ради СРСР та Верховної Ради УРСР – були закладені конституантою 1936-1937 рр. Конституція СРСР від 5 грудня 1936 р. проголошувала перемогу соціалізму, а УРСР відтоді вважалася соціалістичною державою, де вся влада належить робітникам і селянам у вигляді Рад депутатів трудящих. Водночас скасовувалася система з'їздів і запроваджувався так званий «однорусний» орган народного представництва. Повноваження Верховної Ради УРСР визначалися Конституцією УРСР від 30 січня 1937 р., яка майже повністю копіювала нещодавно прийнятую союзна Конституцію. Верховна Ради УРСР формально визначалася найвищим органом державної влади республіки і єдиним, на відміну від попередніх часів, законодавчим органом. До кола її повноважень було віднесено затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, встановлення місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, організація суду, надання прав громадянства тощо. Доволі широкими правами наділялася й Президія Верховної Ради [5].

Політико-правові новації 1936 – 1938 рр. деякою мірою змінили сутність радянської політичної системи. Але ці зміни загалом суперечили формальним показникам, які проголошували перемогу соціалізму й появу повноважного постійно діючого загальнодержавного представницького органу. Так, у зв'язку з конституційними новелами було здійснено низку заходів, скерованих на недопущення будь-якого вивільнення формально вищих органів державної влади від партійного контролю. На виконання зазначеного завдання націлювалась робота всіх рівнів і структур партії (від політбюро, оргбюро і

секретаріату ЦК до низових комітетів): на місця спускалися розпорядження «очолити вибори та забезпечити в них свою керівну роль», організовувалися спеціальні курси для партійних функціонерів тощо. Тогочасне посилення партійного впливу на всі сторони суспільного життя надає достатньо підстав говорити і про те, що місце *партії-держави* посіла *партійна держава* (про що, але без вказівок на чіткі хронологічні рамки, веде мову російська дослідниця І. Павлова [8, с. 20]). Але й партійні органи були прикриттям реальної влади групи Сталіна, склад якої постійно змінювався («трійки», «сімки», «дев'ятки» тощо).

Від дати прийняття Конституції УРСР до часу скликання Верховної Ради УРСР минуло понад півтора року! Лише 21 лютого 1938 р. було видано «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР», а 26 червня 1938 р. на цій основі відбулися вибори до Верховної Ради УРСР, в яких взяло участь 99,6% загальної кількості виборців, з них 99,5% віддали голоси за кандидатів «блоку комуністів і безпартійних». День перших виборів до Верховної Ради УРСР, 26 червня 1938 р., формально знаменував відмову від найпримітивніших ознак так званої класової диктатури. Починаючи з цього дня, кожні наступні вибори перетворювалися у свято для українських трудівників, на долю яких випала гірка доля працювати часто-густо на межі виснаження фізичних і розумових сил, без вихідних та відпусток.

Вибори до Верховної Ради УРСР з 1947 по 1990 рр. відбувалися кожні п'ять років, загалом 10 разів. Усього в радянські часи відбулося дванадцять скликань Верховної Ради УРСР, а в умовах незмінності політичної системи (за винятком останніх виборів, які відбулися 26 березня 1990 р.) – одинадцять. Одномандатна система виборів не передбачала конкуренції кандидатів у депутати. Кандидат у депутати, попередньо затверджений партійними органами, обов'язково ставав депутатом. На кожних виборах, починаючи з 1938 р., брали участь у голосуванні понад 99 % виборців [6, с. 10].

В умовах компартійного керівництва конституційно визначені функції вищого державного органу набували формального характеру, знецінювались,

підмінялись головним чином функціями затвердження і дублювання відповідних партійних рішень. ЦК Компартії України, перебуваючи у підлеглому від ЦК КПРС становищі, у свою чергу визначав і координував коло питань, віднесених до компетенції Верховної Ради. Починаючи з 70-х рр. у Верховній Раді функціонувала спеціальна група, що об'єднувала депутатів-комуністів. Вона підпорядковувалась безпосередньо ЦК КПУ і мала своїм завданням постійно посилювати вплив партії на діяльність «радянського парламенту». Спектр діяльності групи був досить широким. Вона попередньо розглядала порядок денний сесій, вносила до нього свої пропозиції, аналізувала питання формування та складу органів, що їх утворювала Верховна Рада, висловлювала думку щодо конкретних кандидатур.

Система радянського представництва стала реформуватися лише наприкінці існування СРСР, в останні роки політики «перебудови». Об'єктивний аналіз істинних намірів і реальних зрушень у тогочасній політичній системі великою мірою затрудняється тим, що, за влучним зауваженням німецького дослідника Е. Яна, за наявності політико-ідеологічної партійної монополії під офіційну «перебудову» риторику підлаштовувались навіть противники реформ [15, с. 40]. За таких умов міра наближення до парламентських цінностей якраз і ставала одним з визначальних чинників реального реформування тодішньої радянської політичної системи.

Попервах влада не воліла виходити за межі «косметичного ремонту» (про що, зокрема, свідчить і формула «прискорення», якою впродовж 1985-1987 рр. обмежувався реформаційний запал державних та партійних лідерів). Етапна для перебудовчих процесів подія сталася в червні 1988 р., коли під тиском демократичної громадськості XIX Всесоюзна партійна конференція погодилася на радикальну (у тогочасному розумінні) трансформацію органів державної влади, зокрема, на скликання з'їздів народних депутатів СРСР і проведення перших в історії Радянського Союзу альтернативних виборів народних депутатів СРСР.

Щоправда, Закон про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР і Закон про вибори народних депутатів СРСР (обидва від 1 грудня 1988

р.) важко назвати послідовно демократичними. Однією з новел нового законодавства про вибори стало допущення альтернативності, що на такому рівні в радянській історії зустрічалося вперше (у 1987 р. були проведені експериментальні альтернативні вибори до рад місцевих рівнів). Проте третина з 2250 депутатів обиралася, а фактично призначалася підконтрольними партії громадськими організаціями, до того ж, 100 місць було спеціально відведено для ЦК КПРС. Решта кандидатів у депутати мала пройти «сито» окружних передвиборних зборів, які нерідко використовувалися владою для відсіювання небажаних претендентів. Окрім того, передбачався двоступеневий порядок виборів до Верховної Ради СРСР (виборці посилають своїх представників на з'їзд, а вже вони обирають склад вищого законодавчого органу) [9].

Знаковою подією для перебудовчих часів стали з'їзди народних депутатів СРСР. Вже на Першому З'їзді народних депутатів СРСР (травень – червень 1989 р.) розгорнулася небачена в радянській історії палка дискусія, учасники якої досить часто відстоювали прямо протилежні концепції реформування країни. Голосно заявила про себе сформована на політичній основі Міжрегіональна депутатська група (МДГ), яка виступала з позицій радикального прискорення політичних і економічних реформ. Проте вже характер роботи Другого З'їзду народних депутатів СРСР (грудень 1989 р.) наочно продемонстрував, що більшість депутатів не налаштована на «парламентаризацію» радянської політичної системи (це, зокрема, стосувалося й питання щодо скасування конституційної норми, в якій закріплювалася керівна роль компартії). Зазначена норма була скасована Третім позачерговим З'їздом народних депутатів СРСР (березень 1990 р.). Проте Четвертий З'їзд народних депутатів СРСР (грудень 1990 р.) в черговий раз загальмував процес демократичних перетворень, фактично відмовившись визнати декларації про державний суверенітет, на той час прийняті деякими республіками. Рішення ж Позачергового П'ятого З'їзду народних депутатів СРСР (вересень 1991 р.), зокрема, щодо формування Верховної Ради СРСР не безпосередньо З'їздом, а органами державної влади союзних республік по суті лише констатували агонію Радянського Союзу.

На цьому демократичний потенціал нової з'їздівської системи вже був вичерпаний. Немає підстав не погоджуватись з оцінкою згаданого у дослідженні Е. Яна, що під час перебудови у питанні перевлаштування політичної системи партійне і державне керівництво «лише шкутильгало за процесом розвитку» [15, с. 42]. Це, зокрема, стосувалося і Верховної Ради УРСР 11 скликання, яка продовжувала рухатися у фарватері союзної влади і не бажала вивільнюватися з-під диктату партійних органів. Народні депутати не здійснювали і ніяких спроб і для сприйняття основних принципів врядування на засадах народного представництва чи «парламентаризації». Дванадцята сесія Верховної Ради УРСР 11 скликання, наприклад, розпочала свою роботу 15 лютого, а закінчила – 17 лютого 1990 р. У часи перебудови значно поглибилася прірва між політичними процесами у суспільстві та політичною улаштованістю «українського радянського парламенту». Верховна Рада УРСР на початку 1989 р. навіть виступила із засудженням проголошених прибалтійськими республіками декларацій про державний суверенітет, наголошуючи на тому, що «це завдає значної шкоди інтересам СРСР як соціалістичної федерації, не сприяє зміцненню єдності та згуртованості радянських народів» [13, с. 461].

Отже, Верховна Рада УРСР стала важливим елементом тогочасного суспільного розвитку та помітним явищем української історії. Вона була складовою частиною української та загальносоюзної радянської політичної системи, і відобразила складність і суперечливість тогочасної епохи, що не дозволяє оцінювати її якимось однозначно. Проте, на що слід звернути особливу увагу, Верховна Рада УРСР I – XI скликань не досягла рівня, який би свідчив про набуття нею якостей парламентської установи. *По-перше*, в умовах монолітної влади партійної номенклатури ця представницька установа була несамотійною і підпорядкованою партійним структурам. Важливі для життя країни рішення визрівали й розроблялись у союзному та республіканському ЦК. Власне й Конституція являла собою формальний текст, на який зверталось мало уваги. *По-друге*, над Верховною Радою УРСР явно домінувала відповідна союзна структура (що визнавалася й на конституційному рівні, не кажучи вже

про практику стосунків центральною та республіканською владою). Державно-правові відносини між Союзом і союзними республіками, які у всі періоди радянської історії були нерівноправними, можна загалом інтерпретувати як адміністративно-правові відносини між «центром» і підпорядкованими йому регіонами. Причому, роль республіканських законодавчих органів в основному звелася до перенесення на місця рішень і політики центру (Союзу). Замість декларованого механізму договірного Союзу рівноправних народів радянських республік фактично склалася імперська структура влади й управління, яка підпорядковувала своєму безмежному контролю абсолютно всі аспекти життєдіяльності суверенних за формою держав. *По-третє*, власне й концепція радянської влади багато в чому суперечила парламентським цінностям. Чи не найголовнішим аргументом, підтверджуючим наведений висновок, була відсутність реального розподілу гілок влади та напівпрофесійний статус органу політичного представництва.

Список використаних джерел

1. *Арендт Х.* Истоки тоталитаризма / Ханна Арентдт ; пер. с англ. И. В. Борисовой, Ю. А. Кимелева, А. Д. Ковалева и др. – М. : ЦентрКом, 1996. – 672 с.
2. *Бутенко А. П.* Партия-государство как тандем особого способа осуществления и изменения власти / А. П. Бутенко // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – № 2. – С. 223–240.
3. *Древаль Ю. Д.* «З'їздівська система» як ідеальний тип радянської моделі влади / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х. : ХарPI НАДУ, 2007. – Вип. 4 (19). – С. 253–259.
4. *Карр Э.* История Советской России. Кн. 1: : Т. 1 и 2. Большевицкая революция. 1917–1923. / Эдвард Карр ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1990. – 768 с.
5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: [Затв. надзв. XIV з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.]. – К. : Б. в., 1937. – 31 с.
6. *Нижник В.* Радянська виборча система / В. Нижник, О. Карлов. – К. : Вид-во політ. літ-ри України, 1969. – 60 с.
7. Организация и строительство Советов РД в 1917 году: Сб. док. и материалов / под ред. П. О. Горина. – М. : Изд-во Комакадемии, 1928. – 411 с.
8. *Павлова И. В.* 1937: Выборы как мистификация, террор как реальность / И. В. Павлова // Вопросы истории. – 2003. – № 10. – С. 19–37.
9. Про вибори народних депутатів СРСР : Закон СРСР від 01.12.1988 р. № 9855 // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.
10. *Работяжев Н. В.* Политическая система тоталитаризма / Н. В. Работяжев // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. – 1998. – № 1. – С. 3–22.
11. *Романов Р. М.* Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление / Р. М. Романов // Полис. – 1998. – № 6. – С. 123–137.

12. Степанов И. М. Идеи парламентаризма в стратегии и тактике политической реформы / И. М. Степанов // Разделение властей и парламентаризм : [сб.]. – М., 1992. – С. 49–60.
13. Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін. ; НАН України; Ін-т політ. і етнонац. досліджень. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 536 с.
14. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
15. Ян Э. «Перестройка»: крах реформы социалистической системы и конституционного коммунизма / Э. Ян // Полис. – 1998. – № 4. – С. 37–51.

Древал ь Ю. Д. Советская модель политического представительства.

Проанализировано советскую модель организации власти и политического представительства, раскрыто их сущность с помощью сопоставления с критериями парламентского представительства.

Ключевые слова: демократия, организация власти, парламентаризм, политическое представительство, советская модель.

Dreval Yu. D. Soviet model of political representation.

Analyzed Soviet model of governance and political representation, reveals their essence by comparing the criteria parliamentary representation.

Key words: democracy, organization of power, parliamentarism, political representation, soviet model.