

УДК (477)340.1“1960/1980”

К.М. ЛІСОГОРОВА, канд. юрид. наук,
доц., Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0697-4186>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ УРСР У 1960–1980-Х РР.

Ключові слова: Конституція УРСР, державний апарат, період застою

У другій половині 1960-х – першій половині 1980-х рр. посилюється структурна криза радянської моделі суспільно-політичного розвитку. У жовтні 1964 року відбувся пленум ЦК КПРС, на якому першим секретарем ЦК партії було обрано Л.І. Брежнєва. Після усунення М.С. Хрущова від влади спостерігається поступовий відхід від проголошеного курсу на безпосереднє будівництво комунізму. Альтернативною стає концепція розвинутого соціалізму.

«Брежнєвський період» історії України – це період часткової реанімації командно-адміністративної системи сталінського зразка, період застою та одночасно – пошуку прогресивними силами шляхів суспільного оновлення [1, с.450].

Брежнєвські часи характеризувалися окремими репресіями проти інакомислячих в Україні, наростанням ідеологізації в усіх сферах культурного життя. Водночас в Україні другої половини 1960-х – першої половини 1980-х рр. дисидентський рух стає більш масовим та організованим, він має яскраво виражену антиталітарну направленість, в значній мірі сприяє поширенню демократичних ідей у суспільстві. Основні форми їх діяльності знайшли своє відображення у зв'язках з міжнародними організаціями, виданні, розповсюдженні книг, журналів, газет, пропаганді поглядів тощо.

На перших порах були виправлені деякі так звані «волюнтаристські» помилки попереднього хрущовського керівництва. Але невдо-

ві стало зрозуміло, що висунутий Брежнєвим лозунг «стабільності» насправді означав відмову від будь-яких спроб здійснення радикальних змін, що в повній мірі влаштувало консервативні керівні сили [2, с.68].

Організація та діяльність державного апарату, нормативно-правові акти зазначеного періоду аналізувались у роботах В.Д. Гончаренка, В.М. Єрмолаєва, Ю.С. Кукушкина, О.М. Мироненка, О.І. Чистякова, Ю.С. Шемшученка.

Реформи 60-х рр. ХХ століття, як і попередні, не мали комплексного характеру, не охоплювали усіх сфер життя, недостатнім був рівень їх соціальної спрямованості, а головне вони запроваджувались «згори», не стали справою народу. Це підготувало відповідні основи для майбутнього застійного періоду [3, с.334].

В певній мірі змінювалась внутрішня та зовнішня політика радянського керівництва, однак ці зміни не зачепили фундаментальних основ влади в державі.

В кінці 1960-х на початку 1970-х років радянські лідери шукали альтернативні шляхи відродження економіки. З одного боку шляхом комп'ютеризації планової економіки, їй було надано більш гнучкий характер. З іншого боку, нестача новачій поповнювалась за допомогою закупівлі новітніх технологій за кордоном [4, с.378].

Пленарні засідання ЦК КПРС, так само як і сесії Верховної Ради СРСР, у добу Брежнєва відбувались лише кілька разів на рік. Ці органи влади використовувалися для штампування рішень прийнятих не ними. На ХХІІІ з'їзді КПРС у квітні 1966 року президії ЦК була повернута попередня назва – політбюро, а керівник секретаріату знову став генеральним секретарем [5, с.210].

На початку 1960-х років постало питання про нову Конституцію СРСР.

Для підготовки проекту Основного Закону Верховна Рада СРСР утворила у 1962 році Конституційну комісію. Травневий пленум ЦК КПРС у 1977 році схвалив проект Кон-

ституції СРСР та рекомендував його винесення на всенародне обговорення, а Президія Верховної Ради СРСР прийняла спеціальний указ. Надійшло близько 400 тисяч пропозицій з поправками до окремих статей [6, с.192–195].

В подальшому лише незначна частина цих поправок була врахована. Після обговорення на пленумі ЦК КПРС, на позачерговій сесії Верховної Ради СРСР 07.10.1977 року проект Конституції СРСР було затверджено.

Нова Конституція УРСР була прийнята 20.04.1978 року на позачерговій сесії Верховної Ради УРСР. Вона відкривалась вступною частиною, містила 10 розділів, які поділялися на глави (19) та статті (171).

Конституція УРСР була розроблена у повній відповідності до Конституції СРСР, зокрема, визначала політичну та економічну систему республіки, напрямки соціального та культурного розвитку, зовнішньополітичну діяльність, права та обов'язки громадян, національно-державний та адміністративний устрій, функції найвищих органів влади і управління, діяльність місцевих органів.

Відповідно до ст.4 Конституції УРСР, державні та громадські організації, службові особи зобов'язані додержуватись Конституції СРСР, Конституції Української РСР і радянських законів [7, с.125]. Особливий акцент у конституції робився на керівній та спрямовуючій ролі Комуністичної партії, яка ставала ядром всієї політичної системи, державних та громадських організацій. За республікою формально залишалися права вступати у відносини з іноземними державами, укладати з ними договори, обмінюватись дипломатичними і консульськими представниками і навіть право вільного виходу з СРСР. Однак ст.73 Конституції СРСР 1977 р. усі найважливіші питання життєдіяльності державного механізму виключала з компетенції УРСР [8, с.43–44].

Так, відповідно до ст.73 Конституції СРСР виключно до відання вищих органів влади і управління Союзу РСР були віднесені такі галузі, як оборона, енергетика, транспорт та ін. [9, с.47–49].

В системі державного апарату, його функціонуванні також мала місце централізація управління з боку союзних органів, простежувалось зрощення партійного і державного апаратів.

Функції вищого законодавчого органу в УРСР за Конституцією 1978 р. були покладені на Верховну Раду. Вибори до Верховної Ради Української РСР проходили на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Відповідно до статті 100 Конституції 1978 р., основною організаційною формою діяльності Верховної Ради УРСР вважалися сесії, які скликалися двічі на рік. Позачергові сесії скликалися Президією Верховної Ради УРСР з її ініціативи, а також за пропозицією не менш як третини депутатів Верховної Ради.

Конституція Української РСР 1978 р. при вирішенні питання про повноваження Верховної Ради виходила з розподілу повноважень на такі, що здійснюються найвищими органами державної влади і управління, і такі, що здійснюються виключно Верховною Радою УРСР [10, с.154].

Так, відповідно до статті 97 Конституції УРСР 1978 р. це прийняття Конституції Української РСР, внесення до неї змін; затвердження планів економічного та соціального розвитку, державного бюджету УРСР і звітів про їх виконання; утворення підзвітних їй органів.

На відміну від Конституції УРСР 1937 р., статтею 99 Конституції Української РСР 1978 р. було передбачено обрання Верховною Радою Української РСР Голови Верховної Ради і чотирьох його заступників. Проте обов'язки Голови нова Конституція не змінила – як і раніше, він керував засіданнями Верховної Ради УРСР та її внутрішнім розпорядком [10, с.149].

Згідно зі статтею 106 Конституції Української РСР, Верховна Рада обирала Президію Верховної Ради УРСР – постійно діючий орган, який був підзвітним їй в усій своїй діяль-

ності і здійснював в межах, передбачених Конституцією, функції найвищого органу державної влади УРСР у період між її сесіями.

Після закінчення повноважень Верховної Ради УРСР Президія Верховної Ради Української РСР зберігала свої повноваження до утворення новообраною Верховною Радою нової Президії. Очолював Президію Голова Верховної Ради УРСР.

Відповідно до статті 114 Конституції 25.03.1980 р., перша сесія Верховної Ради УРСР десятого скликання прийняла свій Регламент з 12 глав та 65 статей. Згідно з ним, постійний і ефективний характер діяльності Верховної Ради забезпечується роботою її сесій, Президії, комісій та депутатів. У главі II Регламенту – «Сесії Верховної Ради Української РСР» встановлювався порядок її скликання, прийняття законів та інших рішень, повноваження депутатів та їх обов'язки, розпорядок роботи [11, с.57–58].

Постійні комісії були допоміжним органом Верховної Ради УРСР. Відповідно до ст.112 Конституції 1978 р. Верховна Рада Української РСР обирала з числа депутатів постійні комісії для попереднього розгляду і підготовки питань, які належали до відання Верховної Ради, а також для сприяння проведенню в життя законів, рішень Верховної Ради, її Президії, контролю за діяльністю державних органів та організацій.

29.06.1966 р на дев'ятій сесії Верховної Ради УРСР шостого скликання було затверджено Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР [12]. Воно визначило права, обов'язки, завдання та організаційні методи роботи постійних комісій.

Нову редакцію Положення про постійні комісії Верховної Ради УРСР було затверджено 25.03.1980 р. [13]. На підставі цього Положення Верховна Рада на першій сесії одинадцятого скликання в березні 1985 р. утворила 18 постійних комісій, до складу яких було обрано 550 депутатів, тобто 85 відсотків загальної кількості депутатів Верхов-

ної Ради УРСР. До складу кожної комісії входило 30–33 депутати [10, с.150].

Постійні комісії Верховної Ради Української РСР з підготовки питань, які ними розглядалися, могли створювати підготовчі комісії і робочі групи зі свого складу, а також з представників міністерств, державних комітетів, відомств та інших державних і громадських органів та організацій, наукових установ спеціалістів та вчених. Загалом, були обрані такі постійні комісії Верховної Ради Української РСР: мандатна; законодавчих передбачень; у закордонних справах; планово-бюджетна; з промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку; будівництва і промисловості будівельних матеріалів; з агропромислового комплексу; по науці та техніці; по товарах народного споживання; торгівлі; житлово-комунальному господарству і побутовому обслуговуванню; освіті і культурі; охороні здоров'я та соціальному забезпеченню; з питань праці та побуту жінок, охорони материнства і дитинства; у справах молоді; з охорони природи і раціонального використання природних ресурсів [10, с.150].

В кінці 1960-х на початку 1970-х рр. Верховною Радою УРСР були прийняті важливі законодавчі акти. Зокрема, у 1969 р. – Кодекс про шлюб та сім'ю УРСР, у 1970 р. – Земельний кодекс УРСР, Виправно-трудоий кодекс УРСР, у 1971 р – Кодекс законів про працю УРСР, 1972 р. – Водний кодекс УРСР.

«Відомості Верховної Ради Української РСР», газети «Радянська Україна», «Правда України» публікували прийняті закони, постанови, укази, інформували читачів про сесії Верховної Ради. Проте, залишались осторонь зростаючі деформації та напруга в суспільстві, які призведуть наприкінці 1980-х років до подій, вирішальних і для самої Верховної Ради УРСР [11, с.64].

В подальшому, в умовах в період піка брежневського застою законодавчому органу нав'язувались не притаманні йому функції. Президія Верховної Ради УРСР неодноразово приймала постанови про подальше поліп-

шення ідеологічної, політико-виховної роботи в «світлі рішень» пленумів ЦК КПРС і ЦК КП УРСР, з'їздів КПРС, відповідних постанов Президії Верховної Ради СРСР [14, с.77].

У вересні 1965 р. на пленумі ЦК КПРС було прийнято спеціальну постанову «Про поліпшення управління промисловістю, удосконалення планування і посилення економічного стимулювання промислового виробництва», яка офіційно проголосила про початок економічної реформи. Зміст господарської реформи полягав у розширенні певної самостійності підприємств, реформа дозволяла підприємствам збільшити заробітну платню робітникам, поширення набуло новаторство та раціоналізація на виробництві. Раднаргоспи було ліквідовано і відновлено галузеву систему управління (через союзні та союзно-республіканські міністерства). Внаслідок проведення економічної реформи були відчутні позитивні зміни щодо розвитку народного господарства, однак директивне планування, командно-адміністративні методи управління зіграли негативну роль у цьому процесі. З початку 1970-х рр. спостерігається згортання економічних методів господарювання.

Рада Міністрів УРСР, державні комітети, міністерства, відомства, тобто органи державного управління республіки, зазнали змін у зв'язку з початком проведення реформ в економіці в середині 1960-х рр.

Протягом 1959–1967 рр. міністерства, державні комітети та інші центральні відомства УРСР, як і Союзу РСР в цілому, істотно перебудовувались, причому деякі з них неодноразово. Створювались нові галузеві органи, змінювалась їх підпорядкованість та найменування [15, с.295].

Функції вищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади в республіці були покладені на Раду Міністрів Української РСР [16].

Верховна Рада Української РСР утворювала Раду Міністрів УРСР у складі голови Ради Міністрів, його перших заступників, заступників, міністрів УРСР, голів державних комітетів УРСР.

За поданням Голови Ради Міністрів УРСР Верховна Рада могла включити до складу уряду республіки керівників інших органів і організацій.

У розділі II Закону УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР» (1978 р.), зокрема, були окреслені основні повноваження Ради Міністрів УРСР у галузі розвитку економіки, соціального розвитку і культури, у галузі планування економічного і соціального розвитку, зовнішньополітичної діяльності, у галузі фінансів, кредиту і цін, праці і заробітної плати, науки і техніки та ін.

Відповідно до ст.22 Закону УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР», союзно-республіканські міністерства Української РСР керували відповідними галузями управління, підлягаючи як Раді Міністрів УРСР, так і відповідному союзно-республіканському міністерству чи державному комітету СРСР. А республіканські міністерства здійснювали управління дорученими галузями підлягаючи Раді Міністрів УРСР.

На середину 1970-х рр. функціонувало 29 союзно-республіканських міністерств, 6 республіканських міністерств.

Обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради депутатів трудящих (а відповідно до положень Конституції УРСР 1978 р. Ради народних депутатів) були місцевими органами.

Основні права та обов'язки сільських і селищних, районних Рад депутатів трудящих регулювалися указами Президії Верховної Ради СРСР (08.04.1968 р. [17], 19.03.1971 р. [18, 19]) Верховна Рада Української РСР прийняла відповідні закони про ці ради.

Також VI розділ Конституції УРСР 1978 р. був присвячений місцевим органам державної влади і управління в республіці. Відповідно до положень Конституції 1978 р. місцеві ради мали керувати на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом; затверджувати плани економічного і соціального розвитку, місцевий бюджет, забезпечувати дотримання законів, охорону громадського порядку, прав громадян та ін.

Виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів були виконавчі комітети. Вони, зокрема, скликали сесії Рад, координували роботу постійних комісій Рад, сприяли депутатам у здійсненні їх повноважень.

В період уповільнення темпів суспільного розвитку і застою (середина 1960-х – середина 1980-х рр.) організацію та діяльність органів правосуддя, прокуратури, внутрішніх справ, юстиції регулювали численні нормативно-правові акти, які були прийняті на підставі і відповідно до Конституції СРСР 1977 р., Конституції УРСР 1978 р. Однак за умов функціонування командно-адміністративної системи мало місце втручання і в роботу правоохоронних органів партійних структур як союзного так і республіканського рівня.

ЛІТЕРАТУРА

1. Історія держави і права України: У 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 2000. – Т. 2. – 580 с.
2. Гончаренко В. Д. Укрепление командно-административной системы управления и ее негативное влияние на общественно-политическую жизнь Украины (середина 60-х – начало 80-х гг.) / В. Д. Гончаренко // Проблемы законности. – 1995. – Вып. 30. – С. 68–74.
3. Історія України : навчально-методичний посібник для семінарських занять / В. М. Литвин, А. Г. Слюсаренко, В. М. Колесник та ін. ; за ред. В. М. Литвина. – К. : Знання-Прес, 2006. – 460 с.
4. Хоскинг Д. История Советского Союза, 1917–1991 / Д. Хоскинг. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Москва : Вагриус, 1995. – 510 с.
5. Кульчицький С. В. Закономірності еволюції радянської влади (короткі тези) / С. В. Кульчицький. // Український історичний журнал. – 2007. – № 6. – С. 181–217.
6. Кукушкин Ю. С. Очерк истории Советской Конституции / Ю. С. Кукушкин, О. И. Чистяков. – 2-е изд., доп. – Москва : Политиздат, 1987. – 367 с.
7. Історія конституційного законодавства України : зб. док. / Акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування ; упоряд. В. Д. Гончаренко. – Харків : Право, 2007. – 256 с.
8. Мироненко О. М. Історія Конституції України / О. М. Мироненко. – Киев : Ін Юре, 1997. – 60 с.
9. Конституция СССР и развитие советского законодательства / ред. Л. А. Казакова. – Москва : Юрид. лит., 1981. – 375 с.
10. Український парламентаризм: минуле і сучасне : монографія / за ред. Ю. С. Шемшученко. – Київ : Парлам. вид-во, 1999. – 368 с.
11. Єрмолаєв В. Правове регулювання організації роботи Верховної Ради Української РСР / В. Єрмолаєв // Вісник Акад. правових наук України. – 2007. – № 3 (50). – С. 57–65.
12. Постановление Верховного Совета Украинской ССР «Об утверждении Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета Украинской ССР» // ВВС УССР. – 1966. – № 25. – Ст. 150.
13. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про затвердження Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР» // ВВР УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 269.
14. Єрмолаєв В. Про законодавчу діяльність Верховної Ради Української РСР / В. Єрмолаєв // Вісник Акад. правових наук України. – 2007. – № 2 (49). – С. 71–79.
15. Історія держави і права Української РСР / [Б. М. Бабій та ін.]. – К. : Наук. думка, 1967–. – Т. 2: 1937–1967 рр. – 1967. – 428 с.
16. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Раду Міністрів Української РСР» // ВВР УРСР. – 1978. – № 1. – Ст. 7.
17. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про основні права та обов'язки сільських і селищних Рад депутатів трудящих» // ВВР УРСР. – 1968. – № 16. – Ст. 131.
18. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про основні права та обов'язки районних Рад депутатів трудящих» // ВВР УРСР. – 1971. – № 12. – Ст. 132.

19. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про основні права та обов'язки міських і районних у містах Рад депутатів трудящих» // ВВР УРСР. – 1971. – № 12. – Ст. 133.

Лисогорова К. М. Правові засади функціонування державного апарату УРСР у 1960–1980-х рр. / К. М. Лисогорова // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 206–211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_34.pdf

Досліджуються правові аспекти функціонування органів державної влади і управління в УРСР в 1960–1980-х рр. Виявлено характерні риси в організації та діяльності державного апарату республіки.

Лисогорова Е.Н. Правовые основы функционирования государственного аппарата УССР в 1960–1980-х гг.

Исследуются правовые аспекты функционирования органов государственной власти и управления в УССР в 1960–1980-х гг. Выявлены характерные черты в организации и деятельности государственного аппарата республики.

Lisohorova K.M. Legal Bases of Functioning of the State Apparatus Ukrainian SSR in the 1960–1980s

Investigated the legal aspects of the functioning of state power and control in the Ukrainian SSR in the 1960–1980s. The article features found in the organization of the state apparatus republic.

Форум права Форум ШД