

УДК 342.3(477)

О. Ночовний

## РОЛЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

*У статті автор дослідив становлення, кількість, повноваження, форми та принципи діяльності постійних комісій Верховної Ради Української РСР у 1938-1991 роках. Здійснено спробу визначити роль постійних комісій у законотворчій діяльності Верховної Ради УРСР.*

**Ключові слова:** постійні комісії, Верховна Рада УРСР, Президія Верховної Ради УРСР, конституція, депутати, сесія, скликання, вибори.

**Олег Ночовний. Роль постоянных комиссий в деятельности Верховного Совета Украинской ССР**

*В статье автор исследовал становление, количество, полномочия, формы и принципы деятельности постоянных комиссий Верховного Совета Украинской ССР в 1938-1991 годах. Осуществлена попытка определить роль постоянных комиссий в законодательной деятельности Верховного Совета УССР.*

**Ключевые слова:** постоянные комиссии, Верховный Совет УССР, Президиум Верховного Совета УССР, конституция, депутаты, сессия, созыв, выборы.

**Oleg Nochovnyi. The role of the standing committees of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR**

*The author investigated the formation, number, powers, forms and principles of the standing committees of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR in 1938-1991. The article is an attempt to determine the role of standing committees in the legislative activities of the Supreme Soviet.*

**Key words:** standing committees, Supreme Soviet of the USSR, Presidium, constitution, deputies, session, convocation, election.

Функціонування української державної системи на сучасному етапі неможливе без вищого законодавчого органу, що відіграє істотну роль в житті держави, у формуванні та здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики. Сьогодні практично всі парламенти у розвинених державах спираються у своїй роботі на комітети (комісії) і групи – основні робочі органи парламенту, де власне розробляються і опрацьовуються законопроекти.

Дієвість законодавчого органу залежить від кількості та якості прийнятих законів на його засіданнях. Проте для повноцінної та продуктивної діяльності парламенту необхідні органи, які б здійснювали попередній розгляд і підготовку питань, а також реалізацію законів та інших рішень, контроль за діяльністю державних органів та організацій. Такими органами є комітети Верховної Ради України, що до 1997 року мали назву постійних комісій.

Чинна Конституція дає визначення комітету Верховної Ради України як органу, який утворюється з числа народних депутатів для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [1, с. 29]. З часу проголошення незалежності України кількість комітетів була різною. Це пов'язане із різноманіттям завдань і вимог, які декларувалися вищими органами влади та управління української держави. Подібні структури на рівні найвищого органу державної влади не є новими, адже створювалися ще за радянських часів. З метою кращого функціонування українського парламенту необхідно враховувати напрацювання її радянської попередниці. Проте виникає питання чи доречно брати за взірць досвід діяльності постійних комісій Верховної Ради Української РСР.

Питання діяльності основного законодавчого органу Української РСР неодноразово розглядалося науковцями як за радянських часів, так і в добу незалежної України. У першу чергу, увага приділялася дослідженню ролі Верховної Ради у системі вищих органів

державної влади Радянської України, повноважень у вирішенні питань внутрішньої та зовнішньої політики тощо. Проте структурні елементи законотворчого органу, як то Президія, постійні, слідчі та ревізійні комісії згадувалися лише фрагментарно. Зокрема, радянський учений І. Доленко [2] на початку 1970-х років зробив спробу описати досвід діяльності постійних комісій з часу виникнення Верховної Ради Української РСР до 1971 року. Він звернув увагу на участь постійних комісій у підготовці сесій Верховної Ради сьомого та восьмого скликань (1967-1975 рр.), правотворчій діяльності радянського парламенту, розглянув контрольну та організаторську діяльність комісій.

Л. Кривенко [3], О. Махненко [4], Е. Сариев [5], О. Кутафін [6] та С. Новіков [7] дослідили співвідношення постійних комісій Верховної Ради СРСР та постійних комісій Верховних Рад союзних радянських республік.

Окремі аспекти діяльності вищих органів державної влади та управління Радянської України можна знайти у працях інших радянських авторів, зокрема А. Санцевича [8], О. Ляшка [9], Р. Синельникової [10], І. Разнатовського [11], В. Нижника [12], А. Юркевича [13] та Р. Павловського [14].

Дехто з дослідників, а саме М. Супруненко [15] та І. Орлов [16], вивчали роль КПРС у розбудові радянської державності та формуванні центральних і місцевих органів влади.

Якщо ж говорити про сучасних авторів, то слід звернути увагу на статті В. Гончаренка [17, 18], який на основі аналізу конституцій Української РСР розглянув організацію та діяльність Верховної Ради УРСР. В. Єрмолаєв [19, 20, 21, 22] у своїх публікаціях підняв питання правового регулювання організації роботи та законодавчої діяльності Верховної Ради Української РСР. Ю. Шемшученко [23] зробив спробу проаналізувати процес еволюції українського парламентаризму від найдавніших часів до сучасності.

Особливостям українського парламентаризму значної уваги приділив інший відомий український науковець В. Даниленко [24], який у своїй однойменній статті дослідив функціонування парламентаризму в УРСР у другій половині ХХ століття. Він, зокрема, визначив місце Верховної Ради УРСР у системі владних структур, наголошуючи не на визнанні останньої як «законодавчого органу», а в статусі «найвищого органу державної влади».

У даній статті автор ставить за мету визначити роль постійних комісій у діяльності Верховної Ради Української РСР. Для досягнення основної цілі дослідження, вважаємо за необхідне вирішення наступних завдань: розглянути кількість і персональний склад постійних комісій, проаналізувати їх повноваження, принципи та форми діяльності у період з 1938 по 1991 роки.

Правові основи виникнення та діяльності нового в радянській історії представницького інституту – Верховної Ради – були закладені упродовж 1936–1938 років. Верховна Рада Української РСР визначалася як інституція державної влади в УРСР, законодавчо визначена Конституцією УРСР 1937 року замість Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. Повноваження Верховної Ради УРСР декларувалися новою Конституцією УРСР від 30 січня 1937 року, яка майже повністю копіювала прийняту перед тим нову Конституцію СРСР [25, с. 121].

До відання Української РСР в особі її найвищих органів державної влади і державного управління згідно з ст. 19 Конституції УРСР були віднесені: прийняття Конституції УРСР і контроль за її додержанням, визначення кордонів, створення областей і районів УРСР, видання законів УРСР, охорона державного ладу і прав громадян, затвердження народногосподарського плану і бюджету УРСР, встановлення державних і місцевих податків, управління промисловістю і будівництвом союзно-республіканської підпорядкованості, а також управління банками, промисловими, сільськогосподарськими і торговельними підприємствами та організаціями республіканської підпорядкованості і місцевої промисловості, встановлення порядку користування землею, надрами, лісами, водами, керівництво житловим, комунальним господарством, охороною здоров'я, народною

освітою, культурно-освітніми і науковими організаціями та установами УРСР [26, с. 44-45].

Конституція встановила загальні, рівні й прямі вибори до Верховної Ради шляхом таємного голосування, а також норму представництва: 1 депутат від 100 тис. виборців, строк повноважень депутатів – 4 роки. На виборах 26 червня 1938 року було обрано 304 депутати.

До структури Верховної Ради УРСР відповідно до Основного Закону входили: Рада старійшин УРСР, Президія Верховної Ради УРСР у складі Голови, Першого заступника, заступника, секретаря і 19 членів Президії; партійна група Верховної Ради УРСР, слідчі та ревізійні комісії; постійні комісії Верховної Ради 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 [27, с. 20].

Слід зауважити, що формально Рада обиралася безпосередньо громадянами УРСР, проте на практиці вибори здійснювалися під жорстким контролем правлячої комуністичної партії. У цьому ж проявлялась різниця між юридичним та фактичним статусом Верховної Ради. Дане твердження висловлює В. Даниленко, називаючи радянський парламент «другорядним квазідержавним компартійним інститутом, який функціонував лише формально» [24, с. 146]. Він стверджує, що в УРСР, як і в СРСР загалом, виборча система була мажоритарною, оскільки не могла йти мова про вибір між партіями. В країні існувала лише одна – Комуністична партія, якій належала фактично вся повнота влади в державі. Далі історик наводить приклад виборчої кампанії 1946-1947 рр., називаючи її, по суті, не демократичною та не рівною, адже реального вибору для виборців не існувало. Активним виборчим правом користувалося обмежене, жорстко контрольоване коло осіб. У кожному окрузі виборцям пропонувалася лише одна кандидатура, перевірена, узгоджена і рекомендована відповідними партійними органами. Вибори без вибору в умовах сталінського режиму дали підстави офіційній радянській пропаганді під час оголошення їх підсумків заявити, що вони були одностайними і за блок комуністів і безпартійних віддали свої голоси більше 99 % усіх виборців [24, с. 90].

І справді, у багатьох випадках спостерігалася тенденція до неодноразового обрання до найвищого органу державної влади одних і тих самих депутатів упродовж двох, трьох, а подекуди і більше скликань. Наприклад, викладач фізико-математичних дисциплін із Львівщини Й.Штокало був у складі Ради двічі поспіль (1951-1959 рр.), така ж кількість і у радянського живописця Т.Яблонської. Вражають строки перебування у Верховній Раді інших депутатів, зокрема новатора колгоспного виробництва Г.Могильченка (1951-1975 рр.), партійного функціонера І.Вівдиченка (1938-1971 рр.), першого радянського космонавта-українця П.Поповича (1964-1988 рр.) і, особливо, доярки, а згодом заслуженого працівника сільського господарства УРСР М.Савченко (1947-1985 рр.)

Діяльність Верховної Ради УРСР як законодавчого органу в останній сталінський період не відзначалася активністю. Вся законотворчість у цей час зводилася фактично до внесення змін і доповнень до Конституції УРСР 1937 року, що стосувалися роботи органів державної влади та окремих галузей права. Зокрема, Верховна Рада УРСР 2-го скликання три рази (1947, 1948, 1951 рр.) вносила зміни і доповнення до Основного Закону [24, с. 91].

Робота Верховної Ради Української РСР шляхом періодичного скликання засідань потребувала певних постійно діючих органів. З часом, внаслідок зростання ролі парламенту в здійсненні державного, соціально-економічного та культурного будівництва в країні, активізувалася діяльність постійних комісій Верховної Ради Української РСР, кількість яких постійно зростала, а коло питань, які обговорювалися розширювалось [23, с. 150]. Вони стали систематично розглядати законопроекти, заслуховувати повідомлення міністерств, комітетів, облвиконкомів про виконання законів СРСР та УРСР.

За твердженням І. Доленка постійні комісії – це допоміжні органи Верховної Ради. Вони утворюються із складу її депутатів, як правило, на перших сесіях Верховної Ради кожного

скликання і діють протягом усього строку повноважень найвищого представницького органу влади республіки. Пропозиції в питаннях утворення комісій вносяться на сесіях від імені Ради Старійшин або групи депутатів. Про утворення кожної комісії та обрання її складу приймається постанова Верховної Ради.

Постійні комісії утворюються по основних напрямках державного, господарського і соціально-культурного будівництва, а також в окремих питаннях діяльності Верховної Ради УРСР.

При визначенні того, які саме постійні комісії необхідно утворити, враховуються компетенція і обсяг роботи Верховної Ради, структура економіки та система керівництва народним господарством і соціально-культурним будівництвом, що склалося в республіці, досвід роботи постійних комісій Верховної Ради попередніх скликань тощо. Отже, кількість постійних комісій залежить від конкретних умов. Так, Верховна Рада УРСР першого скликання (1938 – 1947 рр.) обрала три постійні комісії – мандатну, бюджетну, законодавчих передбачень. З 1 лютого 1944 року, після того як союзним республікам було надано повноваження в галузі зовнішньої політики, Верховна Рада УРСР другого скликання (1947 – 1951 рр.) на першій сесії утворила ще Комісію в закордонних справах [2, с. 4].

У наступні роки Верховна Рада УРСР значно розширила сферу свого безпосереднього впливу на державне, господарське і соціально-культурне будівництво, поглибила керівництво даними сферами суспільного життя. Починаючи з 1957 року вона стала, наприклад, розглядати і затверджувати не лише Державний бюджет Української РСР, а й Державний план розвитку народного господарства Української РСР на кожний наступний рік. У зв'язку з цим того ж року в Україні, як і в інших союзних республіках, були утворені нові постійні комісії Верховних Рад по галузях або групах галузей державного управління [2, с. 5-6].

З метою більш широкого контролю і предметного охоплення різних галузей господарської діяльності та культури до складу постійних комісій Верховної Ради Української РСР четвертого скликання (27 лютого 1955 р. – 1 березня 1959 р.) долучилося ще чотири: з промисловості та транспорту, сільського господарства, освіти та культури, охорони здоров'я і соціального забезпечення. Вони займалися перевіркою діяльності відомств, на засіданнях комісій заслуховувалися звіти керівників установ та відомств, визначалися недоліки, вироблялися пропозиції, спрямовані на поліпшення роботи тих чи інших державних органів.

Верховна Рада УРСР п'ятого скликання (1 березня 1959 р. – 3 березня 1963 р.) нараховувала вже дев'ять постійних комісій:

1. Мандатна комісія
2. Комісія законодавчих передбачень
3. Бюджетна комісія
4. Комісія в закордонних справах
5. Комісія по промисловості і транспорту
6. Комісія по сільському господарству
7. Комісія по освіті і культурі
8. Комісія по охороні здоров'я і соціальному забезпеченню
9. Комісія по торгівлі і громадському харчуванню.

Обирали постійні комісії Верховної Ради УРСР і у наступні перші сесії Верховної Ради УРСР відповідного скликання.

Зростання ролі Верховної Ради Української РСР у керівництві промисловістю, будівництвом, культурним і комунально-побутовим обслуговуванням населення вимагало створення нових постійних комісій. На першій сесії Верховної Ради Української РСР шостого скликання (1963-1967 рр.) були додатково обрані комісії: важкої промисловості, легкої і харчової промисловості, будівництва, транспорту і зв'язку, комунального господарства і побутового обслуговування населення, науки і культури. У грудні 1964 року

Верховна Рада реорганізувала постійні комісії з промисловості, утворивши нові комісії: машинобудування і приладобудування, важкої і хімічної промисловості, харчової промисловості та легкої промисловості. Всього у Верховній Раді стало 16 постійних комісій, до того ж склад семи комісій було розширено.

Із створенням нових постійних комісій, розширенням їх складу і спеціалізацією поліпшилась підготовка питань до сесій Верховної Ради по всіх галузях її діяльності, значно збільшилась кількість депутатів, що брали участь у роботі комісій, зміцнився безпосередній постійний зв'язок комісій і депутатів з українським радянським суспільством, розширились громадські засади у найвищих органах державної влади УРСР [26, с. 288].

Окремі зміни до системи комісій вносилися і в наступні роки. У Верховній Раді Української РСР дев'ятого скликання, обраній 15 квітня 1975 року функціонувало 17 постійних комісій: закордонних справ, у справах молоді, важкої промисловості, легкої і харчової промисловості, місцевої промисловості, транспорту і зв'язку, сільського господарства, комунального і побутового обслуговування, торгівлі, освіти і науки, культури, охорони здоров'я і соціального забезпечення, охорони природи, а також мандатна, законодавчих пропозицій і планово-бюджетна.

Основні завдання постійних комісій визначала Верховна Рада УРСР, але до 1966 р. не було окремого акта, який регламентував би правове положення, організацію і діяльність постійних комісій. Завдання окремих комісій впливали з пропозицій про утворення останніх, що вносились на розгляд Верховної Ради. Так, на першій сесії Верховної Ради УРСР першого скликання, що відбувалася у липні 1938 року, до пропозицій про утворення постійних комісій вказувалось, що ці комісії потрібні для підготовки до засідання сесій Верховної Ради питань про закони, бюджет та інше [2, с. 7]. Більш повно було визначено їх завдання на наступних сесіях Верховної Ради, наприклад, у Положенні про Комісію законодавчих передбачень Верховної Ради Української РСР до функцій останньої входили:

а) попереднє обговорення і підготовка пропозицій по питаннях, що підлягають розгляду у Верховній Раді Української РСР і стосуються її законодавчої діяльності;

б) подання Верховній Раді висновків і пропозицій по законопроектах, що вносяться на розгляд Верховної Ради за винятком законопроектів, які подані іншими комісіями;

в) підготовка законопроектів за дорученням Верховної Ради або порядком власної законодавчої ініціативи;

г) сприяння Верховній Раді в дальшому розвитку її законодавчої діяльності;

д) подання Президії Верховної Ради Української РСР або Раді Міністрів Української РСР своїх передбачень про бажані зміни або відміну діючих законів чи підготовки проекту нових законів, що підлягають внесенню на затвердження Верховної Ради Української РСР [28].

У свою чергу, Комісія в закордонних справах займалася, переважно, попереднім обговоренням і підготовкою висновків та пропозицій по питаннях, що підлягали розгляду у Верховній Раді і стосувалися міжнародних відносин Української РСР [29].

Серед постійних комісій, які діяли згідно з прийнятими положеннями, виняток становили Мандатна та Бюджетна комісії, завдання яких були закріплені статтями Конституції Української РСР.

Зокрема, відповідно до статті 19 Конституції УРСР Бюджетна комісія повинна була займатися попереднім розглядом проектів Державного бюджету, звітів про виконання Державного бюджету за минулі роки, проектів законів та фінансовими питаннями і давати на них висновки для подання до Верховної Ради. До обов'язків Бюджетної комісії входила також перевірка виконання бюджету після його затвердження Верховною Радою [25, с. 122]. У статті 32 Конституції УРСР вказано, що Мандатна комісія перевіряє повноваження депутатів Верховної Ради УРСР та за поданням остання вирішує або визнати повноваження, або скасувати вибори окремих депутатів [25, с. 127].

Діяльність постійних комісій як допоміжного органу Верховної Ради УРСР була урегульована Положенням про постійні комісії Верховної Ради Української РСР,

затвердженим 29 червня 1966 р. на дев'ятій сесії Верховної Ради Української РСР шостого скликання (1963-1967 рр.). У ньому визначалися завдання, права і обов'язки постійних комісій, форми та методи їхньої організаційної діяльності. Постійні комісії сприяли Верховній Раді у здійсненні законодавчих і контрольних повноважень [17, с. 109]. Цей акт став правовою основою діяльності постійних комісій.

У статті 1 Положення містилося визначення постійних комісій як «органів Верховної Ради Української РСР, які покликані всебічно вивчати і попередньо готувати питання на розгляд Верховної Ради, сприяти проведенню в життя законів і постанов, прийнятих Верховною Радою Української РСР, здійснювати від її імені систематичний контроль за діяльністю міністерств і відомств республіки» [30, с. 283].

Фактично, Верховна Рада УРСР ставила перед постійними комісіями три основних завдання:

- 1) всебічно вивчати і попередньо готувати питання на розгляд Верховної Ради;
- 2) сприяти проведенню в життя законів і постанов, прийнятих Верховною Радою;
- 3) здійснювати від імені Верховної Ради систематичний контроль за діяльністю міністерств і відомств республіки [2, с. 8].

Права і обов'язки кожної комісії впливали з цих основних завдань. У статті 9 Положення говориться, що постійні комісії в галузі своєї діяльності:

– вивчають і обговорюють питання розвитку продуктивних сил республіки, раціонального використання природних багатств, матеріальних і трудових ресурсів, впровадження у виробництво досягнень науки і передового досвіду, дальшого підвищення продуктивності праці і рентабельності підприємств та інші питання державного, господарського і культурного будівництва, що віднесені до відання Української РСР, підготовляють з цих питань відповідні пропозиції і вносять їх на розгляд Верховної Ради Української РСР або її Президії;

– розглядають проекти Державного плану розвитку народного господарства і Державного бюджету Української РСР, звіти про їх виконання, виявляють додаткові резерви для збільшення виробництва продукції і доходів бюджету, готують свої висновки по народногосподарському плану та бюджету республіки і подають їх Верховній Раді Української РСР;

– перевіряють діяльність міністерств, державних комітетів, відомств, установ, підприємств і організацій Української РСР по виконанню ними законів Союзу РСР і Української РСР, постанов Верховної Ради Української РСР, указів і постанов Президії Верховної Ради Союзу РСР і Президії Верховної Ради Української РСР, планових завдань і зобов'язань перед бюджетом, а також здійснення заходів по благоустрою міст, селищ і сіл, дальшому поліпшенню комунального, торгового, медичного і культурно-побутового обслуговування населення;

– здійснюють контроль за своєчасним розглядом виконавчими та розпорядчими органами республіки пропозицій та зауважень, висловлених депутатами і постійними комісіями на сесіях Верховної Ради Української РСР;

– заслуховують на своїх засіданнях доповіді, інформації керівників міністерств, відомств, радянських і господарських органів та наукових установ Української РСР з питань їх роботи, дають цим органам і установам практичні рекомендації, спрямовані на поліпшення їх діяльності [30, с. 284-285].

Кількісний склад постійних комісій залежав від загальної кількості депутатів, постійних комісій, що їх утворювала Верховна Рада, характеру і обсягу їх завдань тощо. Так, у складі постійних комісій Верховної Ради першого скликання було 36 депутатів, або 6 відсотків їх загальної кількості, а восьмого скликання – 377 депутатів, або 78 відсотків [2, с. 6]. До середини 1980-х рр. кількість народних обранців у складі комісій збільшилася до 550 осіб, тобто у 15 разів [24, с. 113].

Постійні комісії обиралися на сесії у складі голови і членів комісії. Кожна постійна

комісія зі свого складу обирала заступника голови і секретаря комісії. Зміни в складі постійних комісій проводилися лише Верховною Радою [12, с. 284].

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 [2, с. 9]. Однак, далеко не всі депутати – члени тієї чи іншої комісії могли працювати на відповідному професійному рівні, не виявляли необхідної активності [24, с. 113].

Додержання даного принципу можна простежити на складі Комісії по важкій промисловості Верховної Ради УРСР восьмого скликання (1971 – 1975 рр.). До комісії було обрано 25 депутатів, у тому числі: працівників партійних органів – 4, керівників великих підприємств – 4, робітників, інженерно-технічних працівників металургійної, хімічної, вугільної, машинобудівної та деяких інших галузей промисловості – 17. У комісії були представлені депутати, які проживали в 16 областях республіки. Або Комісія по сільському господарству. З 25 депутатів, обраних до її складу, працівників партійних органів – 4, працівників радянських органів – 1, науковців – 1, голів колгоспів і директорів радгоспів – 3, агрономів і зоотехніків – 5, бригадирів колгоспів – 2, ланкових колгоспів – 4, працівників тваринницьких ферм колгоспів – 5. Вони проживали в 19 областях республіки [2, с. 9].

Слід звернути увагу на різницю у кількісному складі постійних комісій різних скликань. Розглянемо це на прикладі Верховної Ради сьомого скликання (1967 – 1971 рр.). До радянського парламенту було обрано 469 народних депутатів. Серед сімнадцяти постійних комісій наймасовішою була Планово-бюджетна, яка налічувала 35 членів. Далі за кількістю можна виділити Комісію по сільському господарству та Комісію по комунальному господарству і побутовому обслуговуванню, 27 та 25 депутатів відповідно. По 23 депутата було у складі Комісій по важкій і хімічній промисловості, легкій промисловості, будівництву, транспорту і зв'язку, торгівлі і громадському харчуванню. Менш чисельними були Мандатна комісія, по машинобудуванню і приладобудування, харчовій промисловості, місцевій промисловості – 21. Такі ж комісії, як законодавчих передбачень, закордонних справ, по народній освіті, з питань науки і культури та по охороні здоров'я і соціальному забезпеченню обмежувалися 19-ма депутатами.

Членом постійної комісії міг бути обраний кожен депутат Верховної Ради УРСР, адже в Положенні про постійні комісії не вказано жодних обмежень. Але на практиці до складу останніх не обиралися Голова Верховної Ради та його заступники, члени Президії Верховної Ради, члени Уряду та Верховного Суду, а також Прокурор республіки [2, с. 10].

Депутат Верховної Ради Української РСР мав право бути членом лише однієї з комісій. Якщо ж виникала потреба обрати даного депутата головою чи членом іншої комісії, то він звільнявся від обов'язків члена тієї комісії, до складу якої був обраний раніше [2, с. 11]. Проте у Верховній Раді четвертого скликання одразу до двох постійних комісій було включено І. Лутака. На той час, голова Черкаського облвиконкому, депутат від Звенигородського виборчого округу однойменної області із аграрною освітою перебував у списках Комісій по сільському господарству [31] та закордонних справ [32].

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 є членами комісій, працівників державних і господарських органів, наукових установ і громадських організацій, депутатів місцевих Рад депутатів трудящих [30, с. 285].

Посилення спеціалізації та підвищення ролі постійних комісій Верховної Ради УРСР

вимагало удосконалення організаційних форм їх діяльності. Застосовувалися такі форми роботи: засідання (інколи спільні за участю двох і більше комісій), наради, робота підкомісій і підготовчих груп, робота членів комісій у виборчих округах.

Основною формою роботи постійних комісій, як колегіальних органів, були засідання. На них вирішувалися основні 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 [2, с. 12 – 13] і були правомочні, якщо в них брало участь не менш як половина складу комісії [30, с. 285]. Додержання даної 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 [2, с. 14].

Періодичність проведення засідань збільшується, коли та чи інша комісія протягом скликання бере участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради. Так, Комісія по охороні здоров'я і соціальному забезпеченню упродовж сьомого скликання провела 22 засідання, адже їй довелося готувати питання «Про стан медичного обслуговування населення та заходи до поліпшення охорони здоров'я в Українській РСР», а спільно з Комісією законодавчих передбачень – проект Закону Української РСР про охорону здоров'я. Крім того, була потреба, щоб Комісія вивчила і обговорила інші питання, які відносилися до її повноважень [2, с. 13].

Усі питання на засіданнях вирішувалися простою більшістю голосів. Член комісії, який не був згодний з рішенням комісії, міг виступити на захист своєї пропозиції при обговоренні цього питання на сесії Верховної Ради 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 [30, с. 285].

На практиці нерідко виникала потреба об'єднувати зусилля двох і більше комісій для ґрунтовного вивчення та вирішення якогось питання, що підлягало віданню кількох постійних комісій або підготовки співдоповіді на сесії Верховної Ради. У таких випадках комісії проводили свою роботу спільно і обговорювали питання на спільних засіданнях. Такі засідання вели по черзі голови цих комісій. Прийняті висновки і пропозиції підписувалися головами комісій.

Але оскільки головним у діяльності постійних комісій було виконання ними своїх специфічних обов'язків, то здебільшого проводилися роздільні засідання, де обговорювалися питання, віднесені до компетенції даної комісії.

Підсумком засідань, їх завершальним етапом було прийняття відповідних документів. Постійні комісії приймали висновки і рекомендації. У них містилася загальна характеристика стану справ у тій чи іншій галузі, а також перелік практичних рекомендацій, спрямованих на поліпшення роботи в даній галузі [2, с. 14 – 15].

Рекомендації постійних комісій надсилалися відповідним 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 строк [30, с. 285].

Додаткові гарантії у цьому питанні визначені у постанові Президії Верховної Ради від 25 жовтня 1968 року про здійснення контролю за виконанням актів Верховної Ради Української РСР, в 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 строк



керівниками відповідних відомств, установ, підприємств чи організацій, які несуть за це персональну відповідальність.

Президія Верховної ради через свій апарат періодично перевіряла, як державні і господарські органи республіки реагували на рекомендації постійних комісій [2, с. 15 – 16].

Кожна комісія працювала за планом, який вона складала на рік і затверджувала на своєму засіданні [30, с. 285]. Плани склалися з урахуванням рішень Верховної Ради УРСР та її Президії, а також завдань, які стояли перед органами державної влади і державного управління республіки [2, с. 16].

Наприклад, план роботи Комісії законодавчих передбачень Верховної Ради Української РСР на друге півріччя 1958 року передбачав розгляд таких питань: про стан підготовки проектів кримінального і кримінально-процесуального Кодексів УРСР; проект основ судоустрою СРСР і союзних республік та проект закону про судоустрій Української РСР; проект закону про порядок відклику депутатів місцевих Рад, які не виправдали довір'я виборців; проект закону про порядок відклику депутатів Верховної Ради УРСР, які не виправдали довір'я своїх виборців; обговорення пропозиції про зміни в Кодексі про сім'ю і шлюб [33].

Роботу постійних комісій організував голова комісії. Відповідно до статті 12 Положення про постійні комісії, він скликає її засідання, зноситься від імені комісії з державними установами, громадськими організаціями та депутатами Верховної Ради Української РСР [30, с. 285]. На практиці, за твердженням І. Доленка, голова комісії вирішував більш широке коло питань, зокрема, організував підготовку до засідань; викликав членів комісій для роботи в підготовчих групах або для виконання інших доручень комісії; організував роботу по виконанню рішень комісії; інформував членів комісії про виконання рішень та розгляд рекомендацій комісії тощо.

Виходячи з настанов комуністичної партії про «періодичне звільнення депутатів від службових обов'язків для роботи в комісіях», ст. 20 Положення про постійні комісії передбачає, що голови, їх заступники, секретарі і члени постійних комісій Верховної Ради Української РСР на час роботи в комісіях звільняються від своїх службових обов'язків з збереженням середнього заробітку за місцем основної роботи [30, с. 285].

Організаційно-технічне обслуговування постійних комісій покладалося на апарат Президії Верховної Ради, в складі якого діяв відділ по роботі постійних комісій [30, с. 286].

Правовий статус постійних комісій Верховної Ради Української РСР закріплювала й Конституція УРСР 1978 року, де в ст. 112 зазначалося, що «Верховна Рада Української РСР обирає з числа народних депутатів Української РСР постійні комісії для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до відання Верховної Ради Української РСР, а також для сприяння проведенню в життя законів Української РСР та інших рішень, прийнятих Верховною Радою Української РСР, контролю за діяльністю державних органів і організацій» [18, с. 112].

25 березня 1980 р. було затверджено нову редакцію Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР. Воно регламентувало процедуру формування постійних комісій і визначало їх функції і повноваження. Верховна Рада УРСР формувала Мандатну комісію, Комісію у закордонних справах і постійні комісії з питань державного і господарського будівництва та соціально-культурної сфери [34, с. 201]. Згодом, на шостій сесії Верховної Ради X скликання була утворена постійна комісія з енергетики. Кількість постійних комісій не була обумовлена і могла змінюватися протягом строку повноважень Верховної Ради УРСР. Але насправді кількість постійних комісій – 18 та кількісний їх склад – 31-33 депутати залишились незмінними до кінця існування Верховної Ради УРСР [22, с. 242]. Діяльність постійних комісій координувалася Президією Верховної Ради. Постійні комісії отримали доволі широкі повноваження, а саме:

- підготовка пропозицій для розгляду Верховною Радою;
- підготовка висновків у питаннях, які виносяться на розгляд Верховної Ради;

– сприяння державним органам і установам у дотриманні законів СРСР і УРСР;  
– контроль за діяльністю міністерств і державних комітетів УРСР, республіканських організацій і місцевих державних органів;  
– контроль за діяльністю установ і організацій союзного підпорядкування [33, с. 201].

У березні 1985 року на першій сесії XI скликання до 18 постійних комісій Верховна Рада обрала 550 депутатів, тобто близько 85% їх загальної кількості. Обирались такі постійні комісії: мандатна; законодавчих передбачень; у закордонних справах, планово-бюджетна; з важкої промисловості; енергетики; транспорту і зв'язку; будівництва і промисловості будівельних матеріалів; сільського господарства (із 1985 р. – агропромислового комплексу); легкої, харчової і місцевої промисловості (із 1985 р. – по товарах народного споживання); торгівлі; житлово-комунального господарства і побутового обслуговування; охорони здоров'я і соціального забезпечення; освіти і науки; культури (із 1985 р. – освіти і культури); з питань праці та побуту жінок, охорони материнства і дитинства; у справах молоді; з охорони природи, раціонального використання природних ресурсів [22, с. 243].

Конституція 1978 року зобов'язувала всі державні органи, громадські організації і службових осіб виконувати вимоги комісій та надавати їм необхідні матеріали. Рекомендації комісій розглядалися державними органами, а інформація про вжиті заходи обов'язково надсилалася до комісій. Таким чином, постійні комісії отримали право широкого контролю за діяльністю Ради Міністрів та інших державних установ і організацій [33, с. 201].

Отже, постійні комісії – це одна з організаційно-правових форм, за допомогою яких Верховна Рада здійснювала свій вплив на розвиток економіки, культури та інших сфер життя радянського суспільства. Вони сприяли законодавчій діяльності Верховної Ради шляхом самостійної розробки проектів законів, вивчення та узагальнення зауважень, поправок і пропозицій до законопроектів, що надходили від депутатів та громадськості, давали висновки на проекти законів. Зміни у кількісному складі постійних комісій залежали від загального числа депутатів, числа постійних комісій, що їх утворювала Верховна Рада, характеру та обсягу завдань, що стояли перед законодавчим органом. Якщо ж говорити про форми діяльності комісій, то вони були різноманітні, але найпоширенішою серед них були засідання. Сутність постійних комісій та їх доречність у радянській системі дорадчих органів Верховної Ради не має одностайної думки у науковій літературі, тому потребує подальшого глибокого розгляду.

#### Джерела та література

1. Конституція України. – Х.: Веста: Вид-во «Ранок», 2006. – 64 с.
2. Доленко І.П. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР / І.П. Доленко. – К.: Політвидав України, 1972. – 87 с.
3. Кривенко Л.Т. Постоянные комиссии Верховных Советов союзных республик / Л.Т. Кривенко. – М.: Изд. Моск. ун-та, 1970. – 142 с.
4. Махненко А.Х. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР и верховных советов союзных республик / А.Х. Махненко. – М.: «Знание», 1969. – 64 с.
5. Сарыев Э.С. Конструкционные основы организации и деятельности постоянных комиссий Верховного Совета союзной республики: Автореф. дис...канд.. юрид. наук: 12.00.02 / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М., 1988. – 24 с.
6. Кутафин О.Е. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР / О.Е. Кутафин. – М.: «Юрид. лит.», 1971. – 200 с.
7. Новиков С.Г. Постоянные комиссии Верховного Совета СССР / С.Г. Новиков. – М.: Госюриздат, 1958. – 48 с.
8. Санцевич А.В. Джерелознавство з історії Української РСР післявоєнного періоду (1945-1970) / А.В. Санцевич. – К.: Наук. думка, 1972. – 203 с.
9. Ляшко А.П. Украинская Советская Социалистическая Республика / А.П. Ляшко. – М.: Политиздат, 1972. – 107 с.

10. Синельникова Р.Д. Українська РСР – суверенна держава в складі СРСР (до 50-річчя утворення СРСР) / Р.Д. Синельникова. – К., 1972. – 16 с.
11. Разнатовський І.М. Господарсько-організаторська діяльність Української Радянської держави (1945-1959 рр.) / І.М. Разнатовський. – К., 1959. – 260 с.
12. Нижник В. Верховна Рада Української РСР – найвищий орган державної влади Радянської України / В. Нижник. – К., 1951. – 24 с.
13. Юркевич А.В. Зовнішньополітична діяльність Верховної Ради УРСР / А.В. Юркевич. – К.: Політвидав України. 1970. – 76 с.
14. Павловський Р.С., Скібіцький В.М. Від виборів до виборів. [Про організаційно-правову діяльність Верховної Ради УРСР шостого скликання (1963-1967 рр.) та місцевих Рад депутатів трудящих десятого скликання (1965-1967 рр.)] / Р.С. Павловський, В.М. Скібіцький. – К.: Політвидав України, 1967. – 51 с.
15. Супруненко М.І. Комуністична партія – натхненник і керівник боротьби українського народу за створення і зміцнення Української Радянської держави / М.І. Супруненко. – К.: Держполітвидав, 1953. – 130 с.
16. Орлов И.М. Деятельность КПСС по повышению роли Советов в строительстве коммунизма: Учеб. пособие / И.М. Орлов. – М.: «Высш. шк.», 1973. – 112 с.
17. Гончаренко В. Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. / В. Гончаренко // Вісник академії правових наук України. – 2007. – №4. – С.101-114.
18. Гончаренко В. Верховна Рада УРСР за Конституцією УРСР 1978 р. / В. Гончаренко // Вісник академії правових наук України. – 2008. – №1. – С.111-119.
19. Єрмолаєв В. Про законодавчу діяльність Верховної Ради УРСР / В. Єрмолаєв // Вісник академії правових наук України. – 2007. – № 2. – С. 71-79.
20. Єрмолаєв В. Правове регулювання організації роботи Верховної Ради УРСР / В. Єрмолаєв // Вісник академії правових наук України. – 2007. – № 3. – С. 57-65.
21. Єрмолаєв В. Про двопалатний парламент: з історії парламентаризму в Україні / В. Єрмолаєв // Вісник академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 101-111.
22. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні [Текст]: Навч. посібник для студентів вузів/ В. М. Єрмолаєв. – Харків.: Право, 2007. – 278 с.
23. Шемшученко Ю.С. Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю.С. Шемшученко. – К.: Парл. вид-во, 1999. – С. 150.
24. 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.
25. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (Затверджено Надзвичайним ХІ з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.) // 36. законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду Української радянської соціалістичної республіки. – К., 1937. – № 30. – С. 121.
26. Історія держави і права Української РСР: В 2-х т. 1917-1967. Т.2. 1937-1967 / За заг. ред. Б.М. Бабій. – К.: Наукова думка, 1967. – 427 с.
27. Сас О. Верховна Рада Української РСР – безпосередня попередниця сучасного українського парламенту О. Сас // Віче. – 2011. – № 12. – С. 20-22.
28. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 1, арк. 2.
29. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 3, арк. 2.
30. Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1966. – № 25. – С. 283-286.
31. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 5, арк. 1.
32. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 3, арк. 1.
33. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 22, спр. 2, арк. 9.
34. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий. Ч. Вайз. – К.: Абрис, 2000. – 415 с.