

УДК 342.536(477)

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РАДЯНСЬКОЇ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Олександр ЗОЗУЛЯ,
кандидат юридичних наук, докторант
Ужгородського національного університету

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо сутності та статусу постійних і тимчасових комісій Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки, визначено їхні основні ознаки та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення організації діяльності сучасних комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Охарактеризовано тривалий процес інституалізації парламентських комісій в Українській Радянській Соціалістичній Республіці у 1919–1991 рр. в умовах недемократичного політичного режиму, особливостями якого був ситуативний розвиток парламентських комісій без належного правового забезпечення, поступове збільшення кількості комісій, поглиблення їхньої спеціалізації та інтенсифікація законопроектної і контрольної діяльності, повільне розширення конституційного регулювання та формування комплексного профільного законодавства про постійні комісії.

Ключові слова: Українська РСР, Верховна Рада, парламент, комісії, законотворчість, контроль, Конституція, Регламент.

FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINIAN SOVIET SOCIALIST REPUBLIC

Oleksandr ZOZULIA,
Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate
of Uzhgorod National University

SUMMARY

The analysis of theoretical concepts and constitutional-legal basis regarding the essence and status of permanent and temporary commissions of the Verkhovna Rada of the Ukrainian Soviet Socialist Republic is made, also it was determined its main features and value, as well as substantiated priority directions of improving the organization of activity of the modern committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine. It was characterized the long process of institutionalization of parliamentary commissions in the Ukrainian Soviet Socialist Republic in 1919–1991 in the conditions of undemocratic political regime, the peculiarities of which were the situational development of parliamentary commissions without proper legal support, the gradual increase in the number of commissions, the deepening its specialization and the intensification of lawmaking and control activities, slow expansion of constitutional regulation and the formation of complex special legislation on permanent commissions.

Key words: Ukrainian SSR, Verkhovna Rada, parliament, commissions, lawmaking, control, Constitution, Regulations.

REZUMAT

Analiza pozițiilor teoretice și a cadrului constituțional și legal pentru natura și statutul comisiilor permanente și temporare ale Radei Supreme a RSS Ucrainene, a identificat lor caracteristici principale și valoare, precum și prioritățile fundamentate îmbunătățirea organizării comitetelor moderne și comisii temporare ale Radei Supreme a Ucrainei. A fost caracterizat un lung proces de instituționalizare a comisiilor parlamentare în SSR ucrainean în perioada 1919-1991. Condițiile de regim politic nedemocratic, caracteristicile care a fost dezvoltarea comisiilor parlamentare situaționale fără suport legal adecvat, o creștere treptată a numărului de comisii, aprofundarea specializării și intensificarea activităților de legiferare și de supraveghere a acestora, extinderea lentă a regulamentului constituțional și formarea unui profil complex al legislației cu privire la comisiile permanente.

Cuvinte cheie: SSR ucrainean, Rada Supremă, parlament, comisii, legiferare, control, Constituție, Regulamente.

Постановка проблеми. В основу сучасної організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України на рівні з нагальними потребами забезпечення парламентської діяльності, особливостями конституційного ладу України та позитивним закордонним досвідом також покладається вже накопичений історичний досвід функціонування комісій (комітетів) вищих представницьких органів, що раніше діяли на теренах України. Водночас найбільший інтерес викликає період утворення та функціонування парламентських комісій в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (далі – УРСР), що характеризується розвитком української державності та парламентаризму, а також застосуванням різних підходів

до організації діяльності парламентських комісій, що безпосередньо вплинули на нинішній статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Актуальність теми дослідження. Сьогодні в контексті поліпшення організації останніх та підвищення ефективності їхньої діяльності здаються актуальними питання історико-правових засад формування комісій Верховної Ради УРСР.

Стан дослідження. Зазначимо, що окремі історичні аспекти організації та функціонування парламентських комісій на території України раніше вже розглядалися в роботах таких вчених, як: І.П. Доленко, В.М. Ермолаєв, Л.Т. Кривенко, А.Б. Медвідь, О.В. Ночовний, Е.С. Сариев

та інші. Водночас такі дослідження розкривають лише деякі питання історико-правових засад формування постійних і тимчасових комісій Верховної Ради УСРР, комплексно й всебічно не характеризуючи досвід інституалізації та функціонування таких комісій, особливості його впливу на розбудову парламентських комітетів і тимчасових комісій вже після відновлення незалежності України.

Саме тому **метою і завданням статті** є аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад щодо сутності та статусу комісій Верховної Ради УСРР, визначення їхніх основних ознак і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення організації діяльності сучасних комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. Передусім зазначимо, що період функціонування парламентських комісій в УСРР (Українській Соціалістичній Радянській Республіці (далі – УСРР)) у 1919–1991 рр. охоплює відносно тривалий часовий проміжок, протягом якого відбувається поступовий розвиток інституту парламентських комісій. Водночас варто зауважити, що Верховна Рада УСРР була не парламентом у сучасному розумінні, а радше вищим представницьким органом однієї з адміністративно-територіальних одиниць Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР). Тому комісії Верховної Ради УСРР розглядаються нами радше як прообраз парламентських комітетів і тимчасових комісій, які були утворені після відновлення незалежності України в 1991 р.

У 1919–1936 рр. конституційно-правове регулювання державного ладу в УСРР стосувалося лише найбільш загальних питань організації державної влади, а отже, детально не врегульовувало статус вищих представницьких органів. Крім того, на той час в УСРР також діяла досить специфічна організація вищих представницьких органів державної влади, які були представлені Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом.

Отже, Конституція УСРР від 10/14 березня 1919 р. [1] і Конституція УСРР від 15 травня 1929 р. [2] безпосередньо не містили положень, які би передбачали функціонування певних прообразів парламентських комітетів чи комісій. Хоча водночас, беручи до уваги представницький характер вищих органів державної влади УСРР, колегіальний і сесійний характер їхньої роботи, а також широке коло повноважень, утворення при них відповідних робочих комісій було би цілком виправданим і обґрунтованим, це сприяло би підвищенню професійності й оперативності ухвалення рішень такими органами. Саме тому, наприклад, п. 46 Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет від 12 жовтня 1924 р. все ж таки передбачалося створення його постійних комісій, призначених розглядати питання поточного законодавства й управління [3]. Дане Положення, хоча прямо не визначає статус таких комісій, водночас передбачає поділ їх на постійні і тимчасові, гарантує належне технічне забезпечення, а також встановлює необхідність затвердження профільних постанов або положень про комісії. На практиці ж відповідні комісії стихійно утворювалися ще до затвердження вищезгаданого Положення, зокрема йдеться про створення постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 23 листопада 1921 р. комісію з перегляду установ УСРР.

Отже, утворення та діяльність «парламентських» комісій в УСРР здебільшого мало невпорядкований і ситуативний характер залежно від державних і політичних потреб, що насамперед пояснюється загальною нерозвиненістю парламентаризму та представницької демократії, недемократичністю політичного режиму та відсутністю поділу

державної влади, суто номінальною виборністю відповідних інститутів тощо. Порівняно з відносно прогресивним досвідом формування комісій вищих представницьких органів Української Народної Республіки (далі – УНР) у 1917–1920 рр. період існування УСРР у 1919–1936 рр. характеризується першими недостатньо впевненими кроками зародження інституту парламентських комісій в Україні.

Наступний період охоплює 1937–1978 рр. і характеризується безпосереднім формуванням і функціонуванням відповідних комісій Верховної Ради УСРР. Так, остання як принципово новий вищий представницький і законодавчий орган державної влади, що виконував роль регіонального парламенту УСРР, з'явилася із затвердженням Конституції УСРР від 30 січня 1937 р. [4]. Конституційно-правове регулювання статусу саме парламентських комісій було досить обмеженим, як і сама їхня мережа та сфера діяльності. Зокрема, згідно зі ст. 32, 33, 81 Конституції від 30 січня 1937 р. [4], передбачалося створення мандатної, бюджетної, слідчих і ревізійних комісій Верховної Ради УСРР. Отже, основним недоліком такого підходу була відсутність профільних парламентських комісій із питань законотворчості та контролю за окремими напрямками діяльності Верховної Ради УСРР. Зазначене вказує на те, що спочатку комісії відігравали порівняно невелику роль у діяльності Верховної Ради УСРР перших скликань, яка й сама ще перебувала на стадії своєї інституалізації.

Як на нас, за аналогією із правом Верховної Ради УСРР утворювати слідчі та ревізійні комісії, «коли вона визнає за необхідне» і «з будь-якого питання», на конституційно-правовому рівні також доцільно було закріпити загальну можливість утворення й інших галузевих парламентських комісій для забезпечення виконання повноважень Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. Адже, як констатують І.П. Доленко [5, с. 4, 6] і О.В. Ночовний [6, с. 26], Верховна Рада УСРР протягом 1938–1951 рр., крім мандатної та бюджетної комісії де-факто обирала ще й постійну комісію «законодавчих передбачень», і комісію в закордонних справах (у роботі яких були задіяні лише приблизно 6% від загальної кількості депутатів). Вказане безпосередньо актуалізує питання правової підстави утворення та функціонування таких парламентських комісій. Так, у зв'язку з недостатністю конституційного регулювання та відсутністю єдиного акта про постійні комісії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки, їхні основні завдання визначалися ситуативно рішеннями про утворення комісій і окремими Положеннями про них [7].

Поза цим, на відміну від чітких конституційних завдань мандатної (перевірка повноважень депутатів) і бюджетної (підготовка висновку по державному бюджету) комісій, варто зазначити надмірну абстрактність мети (предмета) діяльності слідчих і ревізійних комісій, які могли утворюватися з будь-якого питання [4]. Натомість же більш правильно було би говорити про їхнє утворення для розслідування та контролю лише тих питань, що належали до відання Верховної Ради УСРР. Так само дещо фрагментарним є формулювання обов'язку установ і службових осіб «виконувати вимоги цих комісій» і подавати їм необхідні матеріали, що цілком логічно потребувало уточнення й обмеження предмета і змісту таких вимог парламентських комісій. У зв'язку з відсутністю, за Конституцією від 30 січня 1937 р. [4], відмінностей між слідчими та ревізійними комісіями Верховної Ради УСРР, також констатуємо необґрунтованість виділення ревізійних комісій, що могли би визначатись як слідчі.

Щодо слідчих комісій А.Б. Медвідь підкреслює, що Конституція УСРР від 30 січня 1937 р. «містила певні норми, які регулювали діяльність тимчасових слідчих комісій»

[8, с. 42]. Тут маємо уточнити, що, хоча ст. 33 даної Конституції дійсно передбачає утворення слідчих комісій Верховної Ради УРСР, тимчасовість їхнього функціонування прямо не закріплена, а зумовлюється радше загальним призначенням і характером повноважень таких слідчих комісій. Мандатна і бюджетна комісії нормативно не визначалися як постійні, але фактично діяли саме протягом усього строку повноважень Верховної Ради УРСР. Загалом, на той час, у зв'язку з невеликою кількістю парламентських комісій та певною ситуативністю їх формування, був відсутній однозначний поділ таких комісій на постійні та тимчасові. До інших прогалин Конституції УРСР від 30 січня 1937 р. [4] можна віднести неврегульованість нею, наприклад, правил формування персонального складу парламентських комісій (зокрема те, що вони мають комплектуватися лише депутатами) і обрання їхнього керівництва, порядку ухвалення рішень та інших засад організації роботи.

Збільшення кількості постійних комісій Верховної Ради УРСР відбувається вже в 1957–1959 рр., зокрема, додатково створюються ще п'ять комісій за відповідними галузевими напрямками народного господарства. Їх утворення, як зазначає В.Д. Гончаренко, мало на меті забезпечення обговорення поточних законопроектів, а також більш широкого контролю та предметного охоплення різних галузей господарської діяльності та культури [9, с. 108]. Проте на той час все ще немає єдиного комплексного конституційно-правового регулювання статусу (організації, повноважень) таких парламентських комісій, а їхня діяльність спрямовувалася не стільки на сфери парламентської діяльності, якільки на галузі народного господарства загалом.

Невдовзі, як зазначає О.В. Ночовний, внаслідок утворення нових і реорганізації наявних постійних комісій Верховної Ради УРСР у 1963, 1964 і 1968 рр. їхня кількість знову істотно збільшилася – з 9 до 16 постійних комісій [6, с. 27]. Надалі така кількість постійних комісій Верховної Ради УРСР була вже майже стабільною, зокрема, до 1985 р. діяло 17 постійних комісій. Зауважимо, що в усіх випадках збільшення кількості та розширення предметів відання постійних комісій Верховної Ради УРСР зумовлювалося насамперед компетенцією парламенту, ускладненням системи державного врядування, проголошенням курсом реформ, переданням загальносоюзними органами управлінських повноважень республіканським органам влади, утворенням нових республіканських міністерств, попереднім досвідом роботи постійних комісій тощо. Тік збільшення кількості парламентських комісій, хоча й виявляє деяку нестабільність їхньої системи, загалом сприяло якіснішому виконанню контрольних функцій Верховної Ради УРСР, більш ретельному й фаховому попередньому опрацюванню питань, які виносилися на її розгляд, та, зрештою, пришвидшенню діяльності Верховної Ради УРСР, а також загальній активізації парламентської роботи депутатів.

Отже, у перші роки (1937–1956 рр.) функціонування комісій Верховної Ради УРСР вони були малоактивними і переважно брали участь у вирішенні лише обмеженого кола внутрішньоорганізаційних питань. Л.О. Матвєєва і Л.А. Пашко також констатують, що діяльність таких комісій була «малоєфективною, допускався різнобій, дублювання та підміна роботи однієї постійної комісії іншою» [10, с. 39]. Згодом же (з 1957 р.) мало місце планомірне утворення численних галузевих комісій та інтенсифікація їхньої роботи (насамперед контрольного характеру) у різноманітних галузях народного господарства.

Саме це в підсумку й зумовило затвердження постановою Верховної Ради УРСР від 29 червня 1966 р. Положення про її постійні комісії [11], що більш-менш комплексно закріплювало завдання і повноваження, порядок формування, організацію, форми діяльності й інші елементи кон-

ституційно-правового статусу постійних комісій Верховної Ради УРСР. Тим самим дане Положення усувало наявну тривалий час прогалину правового регулювання, мало сприяти усуненню нормативних колізій, неточностей і дублювань, а також загалом забезпечувати необхідну цілісність, узгодженість і упорядкованість статусу й організації діяльності таких комісій. Крім Положення від 29 червня 1966 р., організація діяльності комісії регламентувалася й деякими іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Регламентом засідань Верховної Ради УРСР від 4 липня 1975 р. № 3–ІХ.

Водночас, на нашу думку, у контексті вдосконалення інституту комісій Верховної Ради УРСР, зважаючи на конституційну визначеність окремих комісій і наявність у них важких контрольних повноважень у різних сферах народного господарства, доцільним було би затвердження Положення про постійні комісії не на підзаконному, а на законодавчому рівні. Врегулювання даним Положенням ще й статусу слідчих і ревізійних комісій могло би сприяти встановленню їхніх спільних і відмінних рис із постійними комісіями, розмежуванню компетенції та налагодженню взаємодії.

У Положенні від 29 червня 1966 р. постійні комісії прямо визначаються як органи Верховної Ради УРСР [11], що відображає їхнє місце у Верховній Раді та водночас у загальній системі органів державної влади. Особливістю ж статусу таких постійних комісій була їхня підпорядкованість і підзвітність не лише самій Верховній Раді УРСР, а і її Президії, яка, згідно з ст. 6 Положення [11], координувала та спрямовувала роботу постійних комісій, заслуговувала їхні повідомлення, розглядала плани роботи й давала певні доручення. З одного боку, Президія, по суті підмінюючи собою Верховну Раду УРСР, фактично набувала значних засобів впливу на роботу постійних комісій. З іншого ж боку, вказане забезпечувало в період між сесіями Верховної Ради УРСР координацію роботи постійних комісій, необхідність якої зумовлювалася їхніми виконавчими та контрольними функціями. До того ж це відповідало тодішній моделі побудови даного регіонального парламенту. Водночас неоднозначним було питання правової природи таких повноважень Президії Верховної Ради УРСР, які прямо не передбачалися Конституцією від 30 січня 1937 р. [4].

Крім того, у Положенні від 29 червня 1966 р. [11] дістав відображення раніше вже впроваджений галузевий принцип формування постійних комісій. Хоча також варто зважати на те, що окремі з них по суті були міжгалузевими (бюджетна комісія) і внутрішньоорганізаційними (мандатна комісія). А закріплення даним Положенням переліку постійних комісій забезпечувало його стабільність, уникнення дублювань у роботі різних комісій, узгодженість комісій між собою та з їхніми визначеними завданнями.

Не можна не зазначити як позитив упорядкування Положенням від 29 червня 1966 р. [11] завдань постійних комісій Верховної Ради УРСР, які насамперед зводилися до всебічного вивчення та попередньої підготовки питань на розгляд Верховної Ради, сприяння виконанню ухвалених нею законів і постанов, а також здійснення систематичного контролю за діяльністю республіканських міністерств і відомств. Загалом дані завдання є досить усталеними для парламентських робочих органів, з урахуванням безпосередньої зумовленості обсягу та форм їхніх контрольних повноважень компетенцією самого парламенту. Щоправда, як на нас, дещо абстрактним є завдання зі сприяння виконанню законів і постанов Верховної Ради УРСР, що належним чином не конкретизувалося і в повноваженнях постійних комісій.

Як одну з головних особливостей компетенції постійних комісій варто зазначити те, що результати їхньої діяльності втілювалися у відповідних пропозиціях, рекоменда-

дація і висновках. Тобто постійні комісії принаймні нормативно не наділялися можливістю втручатися в поточну роботу підконтрольних їм міністерств і відомств чи самостійно ухвалювати обов'язкові для них рішення.

Істотною гарантією ефективної роботи постійних комісій, передбаченою Положенням від 29 червня 1966 р. [11], було звільнення їхніх членів на час роботи в комісіях від обов'язків за місцем основної роботи, що узгоджувалося із встановленою періодичністю проведення засідань постійних комісій «один раз на три місяці». Хоча персональний склад постійних комісій становили лише депутати Верховної Ради УРСР, в їхніх засіданнях із правом дорадчого голосу могли брати участь депутати місцевих рад, працівники державних і господарських органів, що сприяло більшій ґрунтовності й фаховості, а також прозорості та відкритості роботи постійних комісій.

Отже, Положення від 29 червня 1966 р. [11] нормативно закріпило вже наявну організацію діяльності постійних комісій Верховної Ради УРСР, забезпечило її упорядкування й узгодження, а також заклало основи для подальшого розвитку даного інституту. Загалом же протягом 1937–1978 рр. відбувалося утворення й становлення комісій Верховної Ради УРСР, початкове формування і повільне вдосконалення правової бази їхнього функціонування, поступове розширення форм і методів роботи, збільшення кількості парламентських комісій і обсягу їхніх повноважень за відсутності демократичної прозорості в організації та діяльності таких комісій.

Останній період становлення інституту комісій Верховної Ради УРСР охоплює 1978–1991 рр. та характеризується оновленням, розширенням і тогочасним осучасненням регулювання їхнього статусу. Передусім це пов'язувалося з ухваленням нової Конституції від 20 квітня 1978 р. № 888–IX [12], що зберігала чинність і після відновлення незалежності України до ухвалення Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.

Отже, на відміну від Конституції від 30 січня 1937 р. [4], Конституція від 20 квітня 1978 р. [12] пропонує більш розгорнуте регулювання статусу комісій Верховної Ради УРСР, а також цілком виправдано відводить провідну роль у забезпеченні її роботи постійним комісіям, що по суті лише конституційно закріпило вже наявні в той час суспільні відносини. Зокрема, згідно зі ст. 112 Конституції від 20 квітня 1978 р., постійні комісії обиралися із числа депутатів для попереднього розгляду і підготовки певних питань, сприяння проведенню в життя законів та інших рішень Верховної Ради УРСР і її Президії, а також контролю за діяльністю державних органів і організацій, що майже дослівно відтворює завдання постійних комісій за Положенням від 29 червня 1966 р. [11]. Водночас зауважимо, що порівняно із вказаним Положенням у Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] вжите точніше формулювання – не «всестороннє вивчення та попередня підготовка», а саме «попередній розгляд і підготовка» питань, що більше відповідало характеру здійснюваних постійними комісіями підготовчо-допоміжних функцій.

Окрім того, у зв'язку з інтенсифікацією законотворчості та розвитком законодавчого процесу, як самостійний напрям діяльності постійних комісій також має розглядатися ведення ними законопроектної роботи, що дістало своє правове вираження вже в останній редакції Конституції від 20 квітня 1978 р. Водночас реальна роль комісій у підготовці питань на розгляд Верховної Ради УРСР могла істотно варіюватися, оскільки, згідно зі ст. 102 Конституції від 20 квітня 1978 р. [12], попередній/додатковий розгляд комісіями законопроектів або питань визначався не обов'язковою, а лише факультативною стадією процесу ухвалення парламентом рішень.

Окремо Конституцією від 20 квітня 1978 р. [12] передбачалося утворення Верховною Радою УРСР, «коли визнає за необхідне», і слідчих, ревізійних та інших комісій «у будь-якому питанні», віднесеному до відання УРСР. Дана конституційна норма загалом походить із попередньої Конституції від 30 січня 1937 р. [4], зокрема, так само залишає надто абстрактною мету (предмет) діяльності вказаних комісій, прямо не визначає їхньої тимчасовості й не врегулює відмінності слідчих комісій від ревізійних. Водночас досить прогресивним було закріплення права Верховної Ради УРСР утворювати не тільки слідчі та ревізійні, але й інші комісії, що, наприклад, юридично уможливило формування тимчасових спеціальних комісій.

Значимо, що Конституція від 20 квітня 1978 р. [12] чітко встановлювала обов'язок всіх державних і громадських органів, організацій і службових осіб виконувати вимоги комісій Верховної Ради УРСР і подавати їм необхідні матеріали та документи. Раніше в Конституції від 30 січня 1937 р. [4] така норма стосувалася вимог лише слідчих і ревізійних комісій, тому, з одного боку, викладене фактично усувало прогалину регулювання статусу постійних комісій. З іншого ж боку, встановлення обов'язковості вимог комісій без конкретизації змісту і меж таких вимог створювало неоднозначні передумови майже необмеженого впливу даних комісій на діяльність відповідних державних і громадських органів. Насамперед, на думку О.В. Ночовного, постійні комісії отримали право широкого контролю за діяльністю Ради Міністрів та інших державних установ [6, с. 28]. Зважаючи на те, що, крім вимог, комісії могли надавати й обов'язкові для розгляду рекомендації, доцільним також було би розмежування підстав і предмета вимог і рекомендацій комісій Верховної Ради УРСР.

До особливостей Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] також варто віднести закріплення нею повноважень Президії Верховної Ради УРСР із координації діяльності постійних комісій, які здійснювалися і раніше, але без належної конституційної регламентації. Дещо неоднозначним здається непоширення таких повноважень на слідчі та ревізійні комісії, що відображає застосування різних підходів до керівництва та координації діяльністю постійних і тимчасових парламентських комісій.

Надання комісіям Верховної Ради УРСР права законодавчої ініціативи (ст. 101 Конституції від 20 квітня 1978 р. [12]) загалом розширювало засоби реалізації ними своїх повноважень шляхом ініціювання законопроектів на розгляд парламенту. Із практичного ж погляду, не бачаємо необхідності в даному праві парламентських комісій, оскільки кожен член комісії як депутат Верховної Ради УРСР вже мав право законодавчої ініціативи. Водночас як позитив розглядаємо включення до Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] раніше закріпленої в Положенні від 29 червня 1966 р. [11] норми щодо звільнення депутатів від виконання обов'язків за місцем постійної роботи для здійснення ними депутатських повноважень. У даному разі порівняно з вищезазначеним Положенням встановлювалася гарантія діяльності не тільки постійних, а й слідчих та ревізійних комісій Верховної Ради УРСР.

Отже, Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. [12] значно розширила регулювання статусу парламентських комісій саме на конституційному рівні, водночас ґрунтуючись на нормах профільного Положення від 29 червня 1966 р. [11] та інших, раніше ухвалених нормативно-правових актів. Необхідність подальшого розвитку інституту парламентських комісій і вдосконалення організації їхньої діяльності невдовзі зумовили затвердження Регламенту Верховної Ради УРСР від 25 березня 1980 р. № 23–X [13] і Положення про її постійні комісії від 25 березня 1980 р. № 24–X [14]. Затвердження даних актів саме у формі закону (а не постанови

парламенту) загалом забезпечувало їхню більшу юридичну силу й стабільність, узгодженість і вивіреність відповідних правових норм. Як недолік варто зазначити значні дублювання приписів Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] у Регламенті від 25 березня 1980 р. [13] та Положенні від 25 березня 1980 р. [14], а також дублювання ними один одного, що лише ускладнювало конституційно-правове регулювання статусу комісій Верховної Ради УРСР і не сприяло його єдності та впорядкованості.

Перевагою Регламенту від 25 березня 1980 р. [13] було закріплення ним основних процедурних питань утворення постійних комісій і обрання їх персонального складу, зокрема і визначення тих, хто не міг бути членом таких комісій. Це демонструє тодішнє усвідомлення важливості не лише матеріальних, а і процесуально-правових норм, водночас гарантує прозорість і зрозумілість порядку формування постійних комісій, що є необхідною умовою забезпечення раціональної організації та ефективної діяльності парламентських робочих органів. Щоправда, як на нас, регулювання Регламенту від 25 березня 1980 р. [13] як загальнопарламентського процедурного документа мало би зосереджуватися на організації діяльності не тільки постійних комісій Верховної Ради УРСР, але й її тимчасових комісій, лише побічно згадуваних у даному акті.

Крім того, Регламент від 25 березня 1980 р. [13] чітко визначив підпорядкованість постійних комісій, які були відповідальні та підзвітні безпосередньо Верховній Раді УРСР, координувалися її Президією, а голова Верховної Ради надавав допомогу в організації їхньої роботи. Хоча зміст зазначеної відповідальності та підзвітності не деталізувався, Регламент від 25 березня 1980 р. [13] усунув прогалину регулювання конкретних координаційних повноважень Президії Верховної Ради УРСР щодо постійних комісій, які не були розгорнуто закріплені Конституцією від 20 квітня 1978 р. [12]. До речі, від комісій Верховної Ради УРСР варто відрізнити постійні і тимчасові комісії її Президії, які, згідно зі ст. 21 Регламенту від 25 березня 1980 р. [13], утворювалися нею «для підготовки пропозицій у питаннях, що розглядаються», із числа депутатів, а також представників державних органів і громадських організацій. Утворення даних органів Президії Верховної Ради УРСР із досить абстрактною компетенцією могло здійснюватися для підміни ними парламентських комісій. Тому нами не вбачається нагальної потреби в утворенні власних комісій Президії Верховної Ради УРСР, враховуючи наявність розгалуженої мережі парламентських комісій і можливість залучення до їхньої роботи різноманітних фахівців, експертів і представників громадськості.

Профільне Положення про постійні комісії Верховної Ради УРСР від 25 березня 1980 р. № 24–X [14] характеризувалося досить високим рівнем регламентації організації діяльності постійних комісій, комплексно закріплюючи підпорядкованість, порядок формування, основні завдання, принципи, права й обов'язки, гарантії, основи порядку роботи, права членів комісії та повноваження її голови, а також компетенцію окремих комісій. Наголосимо, що врегулювання конкретних повноважень конкретних комісій сприяло розмежуванню їхньої компетенції, запобіганню дублюванню у діяльності та налагодженню взаємодії, забезпечуючи узгодженість повноважень окремих комісій з їхніми загальними завданнями. Водночас дещо суперечливим постає вибіркове закріплення повноважень не всіх, а тільки деяких постійних комісій, що пов'язано із законодавчою неврегульованістю їхнього повного переліку. На нашу думку, зважаючи на тривалу постійність переліку постійних комісій Верховної Ради УРСР, такий перелік і повноваження цілком могли би дістати закріплення в Положенні від 25 березня 1980 р. [14].

До принципів діяльності постійних комісій, згідно зі ст. 7 Положення від 25 березня 1980 р. [14], відносилися колективне, вільне, ділове обговорення і вирішення питань, гласність, широка ініціатива членів постійних комісій, співробітництво з державними органами і громадськими організаціями, врахування громадської думки. Загалом погоджуючися з вищезазначеними прогресивними засадами, зауважимо деяку абстрактність принципу «ділового» обговорення і вирішення питань, а також відсутність у наведеному переліку таких базових принципів, як законність, гуманізм, рівність комісій та їхніх членів, професійність, об'єктивність, науковість тощо. У будь-якому разі недостатнім було лише формальне закріплення певних принципів діяльності постійних комісій, зміст яких мав бути реально втілений у відповідному конституційно-правовому регулюванні.

У Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] та Положенні від 25 березня 1980 р. [14] формально-правовий статус і місце комісій у структурі Верховної Ради УРСР визначалися опосередковано через розкриття підготовчо-допоміжного й контролюючого характеру їхніх повноважень, комплексування виключно депутатами, засади відносин комісій з іншими парламентськими структурами та державними органами. Узагальнено ж це дозволяє розглядати комісії Верховної Ради УРСР як її основні допоміжні робочі органи.

Основні завдання постійних комісій Верховної Ради УРСР, закріплені ст. 2 Положення від 25 березня 1980 р. [14], є доволі широкими й ґрунтуються на викладеній у Конституції від 20 квітня 1978 р. [12] меті діяльності постійних комісій, переважно зводяться до підготовки відповідних пропозицій і висновків, сприяння державним органам у реалізації законодавства і контролю діяльності республіканських міністерств та інших державних органів. Водночас маємо не погодитися з думкою О.В. Ночовного [6, с. 28, 29], що постійні комісії набули контролюючих функцій саме в період 1978–1990 рр., оскільки такі функції виконувалися ними і раніше, наприклад, згідно з Положенням від 29 червня 1966 р. [11]. Загалом же можна говорити про певну усталеність завдань постійних комісій, діяльність яких фактично була структурована за двома комплексними напрямками: попередній розгляд і підготовка питань для розгляду парламентом і забезпечення виконання та контроль за виконанням законів й інших рішень парламентів СРСР і УРСР. Згідно з галузевим принципом формування постійних комісій, майже кожна комісія у сфері свого відання мала здійснювати всі перелічені вище завдання.

Тому у зв'язку зі складністю та змістовністю роботи постійних комісій актуалізувалося питання професійності їхнього персонального складу, адже із часом значно зростає частка депутатів, задіяних у роботі комісій (наприклад, у 1985 р. членами 18 постійних комісій були 85% депутатів від їх загальної кількості [6, с. 29]). Як вказує О.В. Ночовний [15, с. 41], хоча під час визначення персонального складу кожної комісії враховувалися фах, досвід і характер роботи депутата, часто мала місце присутність у галузевих постійних комісіях некомпетентних або некваліфікованих спеціалістів. Багато в чому це пояснювалося панівною тоді пріоритетністю партійної приналежності перед компетентністю депутата. Певною мірою більшої професійності роботи постійних комісій сприяло передбачене Положенням від 25 березня 1980 р. [14] утворення ними відповідних підготовчих комісій і робочих груп, зокрема із залученням представників державних органів і громадських організацій.

У контексті забезпечення ефективності роботи парламентських комісій можна назвати й принцип несумісності членства в постійних комісіях із посадами голови Верховної Ради УРСР, його заступників, членів Президії, а також членів республіканської Ради Міністрів, Комітету народ-

ного контролю та Верховного Суду, прокурора [13; 14]. Даний принцип насамперед спрямовувався на запобігання конфлікту інтересів, забезпечення неупередженості та професійності членів постійних комісій, створення умов для їхньої активної роботи.

Отже, розвиток інституту комісій Верховної Ради УРСР у 1978–1991 рр. характеризується розширенням конституційного регулювання їхнього статусу, порівняно високим рівнем законодавчої регламентації організації діяльності постійних комісій (зокрема й основних процедурних питань), поширеністю дублюючих норм, відсутністю єдиного регулювання статусу тимчасових комісій, інтенсифікацією законопроектної роботи постійних комісій, збільшенням кількості задіяних у роботі комісій депутатів, а також значним впливом на комісії Верховної Ради УРСР, її Президії.

Висновки. Історико-правові засади становлення парламентських комісій в УРСР відображають основні закономірності їхнього формування, обґрунтованість і послідовність оновлення правового статусу, що надалі заклало основу формування парламентських комітетів і тимчасових комісій після відновлення незалежності України. Інституалізація парламентських комісій в УРСР (УСРР) у 1919–1991 рр. відбувається в умовах недемократичного політичного режиму і загалом характеризується тривалим шляхом їхнього виникнення та ситуативного розвитку без належного правового забезпечення, поступовим збільшенням кількості комісій, поглибленням їхньої спеціалізації й інтенсифікацією законопроектної та контрольної діяльності, повільним розширенням конституційного регулювання та формуванням комплексного профільного законодавства про постійні комісії. Врахування позитивного і негативного досвіду формування парламентських комісій в УРСР становить невід’ємний складник процесу вдосконалення статусу сучасних комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

Список використаної літератури:

1. Конституція Украинской Социалистической Советской Республики: Решение Всеукраинского съезда Советов и Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 10/14 марта 1919 г. ЛІГА: ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/CONST28.html.
2. Конституція (Основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: постанова XI Всеукраїнського з’їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 травня 1929 р. Вісті Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. 1929. № 143.
3. Про затвердження Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК): постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 12. жовтня

1924 р. ЛІГА: ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP240010.html.

4. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: постанова Надзвичайного XIV Українського з’їзду Рад від 30 січня 1937 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001.

5. Доленко І.П. Постійні комісії Верховної Ради Української РСР. К.: Політвидав України, 1972. 87 с.

6. Ночовний О.В. Етапи становлення і діяльності Верховної Ради Української РСР та її постійних комісій. Молодий вчений. 2014. № 10 (13) (1). С. 26–30.

7. Ночовний О.В. Роль постійних комісій у діяльності Верховної Ради Української РСР. Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії. 2012. Вип. 23. С. 106–122.

8. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Ужгород. нац. ун-т. Ужгород, 2008. 252 арк.

9. Гончаренко В.Д. Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. Вісник Академії правових наук України. 2007. № 4. С. 101–114.

10. Матвеева Л.О., Пашко Л.А. Періодизація виконання Верховною Радою УРСР контрольної функції: радянська доба. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2012. Вип. 1. С. 33–42.

11. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР: постанова Верховної Ради Української РСР від 29 червня 1966 р. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1966. № 25. Ст. 150.

12. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р., № 888–ІХ. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1978. № 18. Ст. 268.

13. Регламент Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25 березня 1980 р., № 23–Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1980. № 15. Ст. 268.

14. Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР: Закон Української РСР від 25 березня 1980 р., № 24–Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1980. № 15. Ст. 269.

15. Ночовний О.В. Основні засади та процес утворення постійних комісій Верховної Ради Української РСР. Молодий вчений. 2014. № 1 (03). С. 39–42.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Зозуля Олександр Ігорович – кандидат юридичних наук, докторант Ужгородського національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zozulia Oleksandr Ihorovich – Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate of Uzhgorod National University

oizozulia@gmail.com