

Олександра СТАСЮК

СТРУКТУРА ТА КОМПЕТЕНЦІЯ РАДЯНСЬКИХ ОРГАНІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ

У статті окреслено структуру та повноваження представницьких органів влади в УРСР після прийняття т.зв. сталінської Конституції. Підкреслено вторинність представницької гілки влади в системі державного управління УРСР та СРСР загалом. Показано несамостійність Рад усіх рівнів через їх вмонтованість у жорстку владну вертикаль та партійний диктат. Зауважено, що Верховну Раду УРСР не можна вважати повноцінним парламентом, адже вона не працювала на постійній основі та була позбавлена основних атрибутів парламентської діяльності. Наголошено на декоративному характері радянських демократичних інституцій, які не виконували функцій народовладдя, а лише слугували прикриттям сталінської диктаторської системи влади.

Ключові слова: Українська РСР, представницькі органи влади, тоталітарна система, декоративне народовладдя.

Керівники Радянської держави, тоталітарної та диктаторської за своєю суттю, витрачали багато зусиль для створення привабливого демократичного іміджу СРСР на міжнародній арені. Це відбувалося не лише за допомогою потужної пропагандистської машини, але й упровадження в систему органів влади демократичних інститутів управління, які створювали ілюзію народовладдя. Саме з цією метою радянським керівництвом 1936 року було прийнято Конституцію СРСР, яку радянська пропаганда тут же оголосила найдемократичнішою у світі. Попри те, що багато положень сталінської Конституції мали справді демократичний і прогресивний для свого часу характер, вони не могли бути цілком реалізованими через партійний диктат та існуючу командно-адміністративну систему влади. Цей документ від самого початку задумувався як декларативний та чітко засвідчив систему подвійних стандартів сталінського керівництва, оскільки «в тоталітарній системі – конституція із засади речі не може існувати або перетворюється виключно у фіктивну річ»¹. Проголошуючи комуністичну партію «керівною і спрямовуючою силою суспільства», Конституція консервувала існуючий режим. Зокрема, принцип розподілу влади, уперше закріплений сталінською Конституцією, діяв лише на папері, бо фактично керівництво державою здійснювала КП(б)У.

Конституція УРСР (1937 р.), що була точною копією загальносоюзної, проголошувала політичною основою радянського суспільства Ради всіх рівнів і трактувала їх як вияв народовладдя: «Вся влада в УРСР належить трудящим міста і села в особі Рад

¹ *Стецюк П.* Про дефініцію категорії «конституціоналізм» / П. Стецюк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів, 2004. – Вип. 39. – С. 171–180.

депутатів трудящих»². Демократичний принцип формування Рад (на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні) мав засвідчити їх представницький характер та підкреслити легітимний статус. Насправді, ради були міцно вмонтовані в державну управлінську вертикаль та, загалом, жодних життєво важливих проблем суспільства не вирішували. Навіть Верховна Рада УРСР, попри закріплений конституційно статус найвищого державного та єдиного законодавчого органу влади, не була самостійною. Її роботу наповнював змістом і скеровував у потрібному напрямку ЦК КП(б)У, який, своєю чергою, був повністю підконтрольний ЦК КПРС. Функції ВР зводилися до затвердження рішень, прийнятих вищими партійними органами³.

Верховна Рада за принципами формування, складом та структурою мала всі основні ознаки сучасних парламентів. Проте вона не функціонувала на постійній основі та була позбавлена багатьох атрибутів парламентської діяльності (багатопартійність, поділ депутатів на фракції, депутатські дебати та ін.), а отже, її не можна вважати повноцінним парламентом. Проте такий стан речей в УРСР вважався нормальним, адже специфічне розуміння парламентаризму в умовах функціонування радянської влади витлумачив ще В. Ленін у статті «Держава і революція» (1918 р.). Критикуючи «продажний та прогнилий парламентаризм буржуазного суспільства» за фразерство та недовірство, він писав: «Без представницьких установ ми не можемо собі уявити демократії, навіть і пролетарської демократії, без парламентаризму можемо і повинні»⁴.

Верховна Рада працювала в закритому режимі. Преса на засідання не допускалася. Екс-голова ВР УРСР, перший президент України Л. Кравчук згадував: «Журналісти приходили тільки на відкриття сесії, а тоді публікували у ЗМІ заздалегідь випрацювані формули про те, як відкрилась сесія, хто там виступав. Ні в кого й думки такої не було – прийти і попросити бути присутнім на засіданні чи тим більше висловити якусь точку зору. Це виключалося»⁵. Отже, для керівників УРСР важливою була не результативність роботи Верховної Ради, а лише наявність у державі демократичної інституції як такої.

Із огляду на вторинність представницької гілки влади в системі управлінських структур держави питання обрання та організації роботи ВР були окреслені Конституцією УРСР лише у стислому вигляді. Верховна Рада обиралася безпосередньо громадянами республіки за принципом – 1 депутат на 100 тис. населення (ст. 21). Строк повноважень Верховної Ради УРСР впродовж 1938–1978 рр. складав чотири роки, а депутатом потенційно міг стати кожен громадянин республіки, що досяг 21 року. Серед депутатів II і III скликань переважали представники адміністративно-

² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки. 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

³ *Іванов В. М.* Історія держави і права України: підручник / В. М. Іванов. – Київ: МАУП, 2007. – С. 340.

⁴ *Ленін В. І.* Держава і революція: вчення марксизму про державу та завдання пролетаріата в революції. Глава III / В. І. Ленін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://grachev62.narod.ru/Lenin/133_01d.htm

⁵ *Кравчук Л.* У Верховній Раді ніхто не голосував проти [Електронний ресурс] / Л. Кравчук // NEWS/Україна. – 2014. – 24 липня. – Режим доступу: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2013/07/130724_kravchuk_interview_sx (дата звернення: 5.07.2018).

партійної номенклатури, натомість кількість робітників і селян не перевищувала 30 %, лише 44,5 % народних обранців мали вищу й незакінчену вищу освіту⁶. Депутати поєднували свою роботу в сесійній залі з іншими видами діяльності, тобто виконували свої функції без відриву від виробництва. На момент проведення сесій вони отримували оплачувані відрядження, а також безкоштовний проїзд у межах округу громадським транспортом. Загалом, це була шанована в суспільстві верства населення, хоча реальними повноваженнями депутати не володіли. Депутатський мандат ставав пропуском у владу лише за умови наявності в його власника партквитка.

Основною формою діяльності Верховної Ради були сесії, які скликалися Президією двічі на рік й тривали один-два дні. На першій сесії нового скликання обирали Голову ВР та двох його заступників, підзвітну їй Президію, мандатну та бюджетну комісії, визначали повноваження депутатів. Традиційно утворювали Раду старійшин та партгрупу, до якої входили усі депутати-комуністи. Перша сесія новообраної Верховної Ради УРСР відбулася 25–28 липня 1938 р. За парламентською традицією її відкрив найстарший депутат, професор Харківського університету Д. М. Синцов, якому на той час виповнився 71 рік. У середньому протягом одного скликання парламенту відбувалось вісім-дванадцять сесій. Кількість питань, які обговорювалися за одну сесію, коливалася від 10 до 40. Розгляд кожного питання переважно тривав 30–40 хв. Регламент⁷ роботи сесійних засідань був окреслений Конституцією лише в загальних рисах, залишаючи без уваги багато процедурних питань. Зокрема, регламент не містив жодних процедурних гарантій, оскільки за умов політичної єдності парламенту в цьому не було потреби, рівно ж як не була прописана процедура вирішення внутрішньо організаційних конфліктів через їх повну відсутність. «Я не пам'ятаю, щоб у ВР того радянського скликання були якісь гострі суперечки, це виключалося, – згадував Л. Кравчук. – У залі було тихо, спокійно. Депутати виступали за списком, їхні виступи були заздалегідь спланованими й абсолютно передбачуваними. Голосували тоді тільки руками, рахувала голоси лічильна комісія з числа самих депутатів, але при цьому ніхто ніколи не голосував проти. Була однотайність, монолітна єдність, дисципліна найвищого ґатунку. Засідання вчасно починалися і вчасно закінчувалися. На них ухвалювалися рішення, які були заздалегідь опрацьовані і розглянуті в Центральному комітеті (ЦК) партії»⁸.

Отже, сесії Верховної Ради та місцевих Рад являли собою декоративні зібрання депутатів для схвалення законів і оприлюднення рішень партійно-адміністративних органів. Виступи депутатів майже не містили критичних зауважень, а рішення ухвалювалися одноголосно, хоча Конституція передбачала затвердження законів простою більшістю голосів. Інакше й не могло бути, адже народні обранці, серед яких переважали люди без належної освіти, часто не усвідомлювали ваги обговорюваних питань, а тим паче їхньої функціональної результативності, тож їхня активність фактично зводилася до мовчазного ухвалення підготовлених Президією ВР УРСР та погоджених із ЦК КПУ рішень. Наприклад, протягом усього періоду роботи вищого органу влади другого скликання в обговоренні питань взяло участь тільки 86

⁶ Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посібник [Електронний ресурс] / В. М. Єрмолаєв. – Харків: Право, 2007. – 280 с. – Режим доступу: <https://lawbook.online/derjavi-prava-istoriya/verhovna-rada-ukrajinskoji-66038.html>

⁷ Перший регламент роботи Верховної Ради УРСР був прийнятий щойно 25 березня 1980 р.

⁸ Кравчук Л. У Верховній Раді ніхто не голосував проти [Електронний ресурс]...

депутатів (20, 7 %), протягом III скликання – 98 (22,2 %)⁹. Для подальших скликань характерним незначне зростання активності депутатів, проте воно простимульоване партійними органами, які з певних політичних причин вирішили «оживити роботу парламенту». Таке явище, як депутатські дебати, уперше зафіксовано у стінах ВР УРСР лише 15 травня 1990 року, після перших альтернативних виборів, коли до складу депутатського корпусу, окрім комуністів та їхніх ставлеників, потрапили висуванці від інших політичних партій та громадських організацій.

На вимогу Президії або третини депутатів могли скликатися позачергові сесії переважно у зв'язку з прийняттям важливих державних рішень чи святкуванням ювілеїв республіканського та союзного значення. Так, 13–14 листопада 1939 р. відбулася позачергова третя сесія Верховної Ради УРСР I скликання, яка розглянула питання про прийняття Західної України до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки, а 24 січня 1948 р. скликано Третю (ювілейну) сесію Верховної Ради УРСР II скликання, присвячену 30-річчю Української Радянської Соціалістичної Республіки. На останній позачерговій сесії ВР УРСР 24 серпня 1991 р. було ухвалено історичний Акт проголошення незалежності України.

Головою Верховної Ради у сталінські часи зазвичай обирали людину, перевірену та віддану партії. Її кандидатуру визначали в ЦК КП(б)У, а «старійшина» лише вносив на розгляд сесії. Отже, про демократичний принцип обрання керівництва ВР не було й мови, як і про майбутній склад депутатського корпусу, який визначали заздалегідь у партійних кабінетах, адже «попри задеклароване народовладдя в Україні, як і у всіх інших союзних республіках, реально діяла запроваджена ще Й. Сталіним система корпоративного управління державними справами вузьким колом посвячених осіб»¹⁰. Головою ВР I скликання був призначений Михайло Бурмистенко¹¹, уродженець Саратовської обл., колишній член ГПУ, один із виконавців «червоного терору», якого було скеровано в УРСР разом із М. С. Хрущовим (1938 р.). У тому, що громадянина Російської РСФР обирали депутатом та призначили на посаду Голови ВР УРСР, не було жодного юридичного казусу, адже згідно із ст. 17 Конституції УРСР на території Української РСР громадяни всіх союзних республік користувалися правами громадян УРСР. Під час сесій ВР II, III та IV скликань головував відомий радянський письменник та політичний діяч О. Є. Корнійчук, який користувався особливою прихильністю Й. Сталіна.

⁹ *Єрмолаєв В. М.* Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посібник [Електронний ресурс]...

¹⁰ *Гультай М.* Вітчизняний конституціоналізм радянської доби та його трансформація після здобуття Україною незалежності / М. Гультай // *Вісник Конституційного Суду України*. – Київ, 2015. – № 5. – С. 63.

¹¹ Бурмистенко Михайло Олексійович – (09(22).11.1902, с. Александровка, нині Саратов. обл., РФ – 22.09.1941, х. Дрюківщина, нині село Лохвиц. р-ну Полтав. обл.) – радянський державний і партійний діяч. Закін. Комуніст. ін-т журналістики у Москві (1929). У 1919–24 рр. працював в органах Надзвич. комісії ГПУ пом. уповноваженого, нач. інформ. відділу, заст. нач. сектору операт. частини у м. Пенза (РФ), брав участь у придушенні селян. виступів. 1926–32 рр. – відп. ред. обл. г. «Трудовая правда» (м. Енгельс, РФ). 1932–36 рр. – 2-й секр. Калмиц. обкому ВКП(б), 1936–38 рр. працював в апараті ЦК ВКП(б). Входив до складу особл. «трійки» НКВС УРСР. Від січня 1938 р. – 2-й секр. ЦК КП(б)У. Від липня 1938 р. – голова ВР УРСР I-го скликання. На поч. Другої світ. війни – чл. військ. ради Пд.-Зх. фронту, один із кер. оборони Києва.

До найвищих повноважень Верховної Ради УРСР належала їй законотворча діяльність. На винятковому праві делегатів ВР видавати закони та змінювати Конституцію наголошував Й. Сталін, виступаючи з доповіддю про проект Конституції СРСР на Надзвичайному VIII Всесоюзному з'їзді Рад 25 листопада 1936 р. Розкритикувавши пропозицію стосовно надання Президії Верховної Ради СРСР права видавати тимчасові законодавчі акти, він категорично заявив: «Потрібно, нарешті, покінчити з тим положенням, коли законодавствує не якийсь один орган, а цілий ряд органів. Таке положення суперечить принципу стабільності законів. А стабільність законів потрібна нам зараз більше, ніж будь-коли. Законодавча влада повинна здійснюватися тільки одним органом — Верховною Радою СРСР»¹². Однак, діяльність Верховної Ради УРСР як законодавчого органу у сталінський період не відзначалася продуктивністю. Вся законотворчість у цей час зводилася фактично до внесення змін і доповнень до Конституції УРСР 1937 р., що стосувалися роботи органів державної влади та окремих галузей права. Зокрема, Верховна Рада УРСР II скликання три рази (1947, 1948, 1951 рр.) вносила зміни й доповнення до Основного Закону¹³.

Інші повноваження ВР також не виконувалися вповні. Зокрема, до компетенції ВР входило видавати та затверджувати народно-господарські плани та Державний бюджет УРСР; формувати уряд та судові органи; контролювати стан та управління підприємствами союзного підпорядкування¹⁴. Проте народногосподарські плани до 1957 р. розглядав Народний Комісаріат УРСР (від березня 1946 р. — Рада Міністрів УРСР), який не звітував про свою діяльність перед Верховною Радою. Її контролююча функція була слабкою, адже Верховна Рада залишалася частиною авторитарно-ієрархічної радянської системи. Тому закріплені в Конституції 1937 р. положення щодо виконання Верховною Радою УРСР контрольної функції обмежувалися та жорстко регулювалися авторитарним сталінським режимом¹⁵. Упродовж зазначеного періоду мінімальною була й зовнішньополітична функція Верховної Ради УРСР через стан «холодної війни» та виразне небажання демократичних країн комунікувати з тоталітарним державним утворенням. Ситуація почала змінюватися лише після смерті Й. Сталіна. Зокрема, у червні 1955 р. група депутатів Верховної Ради УРСР подала заявку стосовно вступу до Міжпарламентського союзу, членами якого були національні парламенти понад 40 країн¹⁶.

Чимало злободенних проблем суспільства становили своєрідне табу й ніколи не порушувалися під час сесійних засідань. Зокрема, ніколи не обговорювався державно-політичний устрій УРСР та ідеологія режиму. Не висвітлювалися питання, пов'язані з проблемами законності, а саме роботи правоохоронних органів, держбезпеки, со-

¹² *Сталин И.* Доклад о проекте Конституции Союза ССР. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик / И. Сталин. — Москва, 1951. — С. 83.

¹³ *Даниленко В.* Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX ст.) / В. Даниленко // *Історія України: маловідомі імена, події, факти.* — Київ, 2010. — Вип. 36. — С. 91.

¹⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної республіки...

¹⁵ *Матвеева Л.* Періодизація виконання Верховною Радою УРСР контрольної функції: радянська доба / Л. Матвеева, Л. Пашко // *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* — Київ, 2012. — Вип. 1. — С. 37.

¹⁶ Про порядок утворення Української парламентської групи та оформлення її вступу до Міжпарламентського союзу // *ЦДАВОВ України.* — Ф. 1. — Оп.16. — Спр. 603. — Арк. 3–5.

ціального розвитку суспільства, матеріального становища людей тощо. Майже ніколи не піднімалися питання ефективності роботи Верховної Ради, виконання чинних законів, рішень, прийнятих Верховною Радою, хоча не раз вони втілювалися в життя доволі специфічно або ж не виконувалися взагалі. Певні зрушення в цьому питанні проявилися лише в другій половині 1950-х років на хвилі рішень XX з'їзду КП(б)У. Верховна Рада стала затверджувати щорічні народно-господарські плани, контролювати діяльність уряду, створюючи слідчі та ревізійні комісії, активізувала законодавчу діяльність. Однак, глибоких демократичних зрушень у її роботі не відбулося. Дуже влучно зауважив один із дослідників історії українського парламентаризму В. Даниленко: «Будь-які ліберальні ідеї, народжені на хвилі переможних настроїв (чи в центрі, чи на місцях), розбивалися об стіну крайнього консерватизму ідеологічних принципів, на яких базувалася сталінська система влади»¹⁷.

Не менш залежними від партійних органів були й інші структурні одиниці представницької системи СРСР. Зокрема, у структурі Верховної Ради УРСР важливе місце посідала її Президія, яку обирали на першій сесії ВР УРСР нового скликання у складі голови, двох заступників, секретаря й 15 членів (ст. 28). Президію ВР УРСР у радянський період очолювали видатні партійні функціонери: Л. Р. Корнієць, М. С. Гречуха, Д. С. Коротченко, О. П. Ляшко, І. С. Грушецький та ін. Склад Президії формували за партійним і класовим принципами. Більшість її складу становила партійна та радянська номенклатура (72–82,6 %). Представництво робітників і селян обмежувалося здебільшого двома-п'ятьма депутатами. 80–82 % її членів мали вищу освіту, що свідчило про високий інтелектуальний рівень цього органу.

Коло питань, якими відала Президія ВР УРСР, було доволі широким. Згідно з Конституцією 1937 р. Президія ВР УРСР мала право: тлумачити закони й видавати укази; скасовувати постанови й розпорядження урядів УРСР і Молдавської АРСР, а також обласних Рад у разі їх невідповідності законам; за потреби провадити всенародне опитування (референдум); звільняти та призначати членів уряду УРСР із наступним поданням їх на затвердження Верховною Радою; вирішувати право громадянства УРСР; надавати почесні звання та нагороди; здійснювати право помилування осіб, засуджених судовими органами УРСР¹⁸. На засіданнях Президії регулярно заслуховували звіти про звернення громадян та вирішення їхніх питань.

Члени Президії проводили значну організаторську роботу з підготовки та проведення сесій Верховної Ради, попередньо розглядали пропозиції щодо порядку денного, координували роботу депутатських комісій, надавали допомогу депутатам у виконанні їхніх повноважень. У період між сесіями повноваження Президії зростали, адже вона перебирала на себе функції Верховної Ради УРСР. Однак усі рішення приймалися після їх узгодження з представниками ЦК КП(б)У: «Цей нечисленний за складом орган, який обирався не громадянами, а Верховною Радою за попереднім визначенням партійного керівництва, став дуже зручним для штампування і легалізації рішень, винесених вищими партійними інстанціями»¹⁹.

¹⁷ Даниленко В. Особливості радянського парламентаризму в Україні (друга половина XX ст.)... – С. 91.

¹⁸ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки...

¹⁹ Іванов В. М. Історія держави і права України... – С. 340.

Одним із важливих аспектів діяльності Президії було здійснення контролю за роботою місцевих органів влади. Зокрема, Президія слідувала за регулярністю скликань сесій місцевих рад. Після закінчення повноважень Верховної Ради Президія зберігала свої повноваження аж до утворення новообраної Верховної Ради УРСР та нової Президії ВР Української РСР (ст. 36 Конституції УРСР 1937 р.), тобто термін функціонування Президії Верховної Ради був довшим ніж самої Верховної Ради принаймні на місяць, що надавало їй ваги як постійно діючого органу.

У діяльності Верховної Ради важливу роль відігравали депутатські комісії, які значною мірою забезпечували належне функціонування законодавчого органу влади. Їх формували з обраних депутатів, що вели законопроектну роботу, тобто розробляли пропозиції для розгляду їх Верховною Радою, а також здійснювали контроль за діяльністю державних органів та організацій. Отже, постійні комісії сприяли виконанню рішень, прийнятих Верховною Радою, а також контролювали діяльність міністерств, відомств, державних комітетів. До 1957 р. у Верховній Раді УРСР діяло лише чотири постійні комісії: законодавчих передбачень, бюджетна, мандатна та закордонних справ, а кількість задіяних у них депутатів не перевищувала 36 осіб. Із часом участь депутатів у роботі комісій активізувалася та збільшилася майже в 15 разів (від 36 до 550 осіб) або від 9 % до 84,6 % від загального числа депутатів.

Під час війни органи представницької гілки влади УРСР повністю зберігали свої конституційні повноваження, хоча значна частина депутатського корпусу Верховної Ради та місцевих Рад перебували на фронті. Відповідно, зросла роль Президії Верховної Ради УРСР, яка не припиняла роботи під час окупації, і яку з метою безпеки було евакуйовано до Саратова. Члени Президії указами та постановами регулювали життя республіки в умовах воєнного часу: запроваджували воєнний стан, проголошували мобілізацію, визначали структуру збройних сил, видавали нагороди, затверджували зміни в законодавстві та адміністративно-територіальному устрої, ратифіковували міжнародні договори тощо²⁰. Зокрема, 22 червня 1941 року Президія Верховної Ради СРСР на основі ст. 49 Конституції СРСР видала указ «Про оголошення в окремих місцевостях СРСР воєнного стану», а 29 червня 1943 р. – указ «Про відстрочку виборів до Верховної ради УРСР», згідно з яким строк повноважень депутатів ВР УРСР і скликання подовжувався на один рік. У зв'язку з потребою відбудови житлового сектору у визволених від нацистів областях Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10 серпня 1943 р. було сформовано республіканський Наркомат житлово-цивільного будівництва.

Сесійна робота Верховної Ради УРСР відновилася в березні 1944 р., коли відбулася сесія, на якій виступив М. С. Хрущов із проектом післявоєнної відбудови країни. Відроджуючи радянську систему, уряди СРСР і УРСР прийняли низку правових актів, які вносили зміни й уточнення в структуру вищих органів влади й державного управління, а відповідно – у Конституції СРСР і УРСР. На восьмій сесії Верховної Ради УРСР і скликання, що зібралася 27 серпня 1946 р., затверджено Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 березня 1946 р. «Про перетворення Ради Народних Комісарів Української РСР на Раду Міністрів Української РСР і народних комісаріатів Української РСР на міністерства Української РСР» та внесено зміни до відповідних статей Конституції УРСР.

²⁰ Кузнiченко С. О. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941–1945 років / С. О. Кузнiченко // Право і безпека. – Харків, 2002. – Вип. 2. – С. 80–85.

Місцеве самоврядування в Радянському Союзі не знайшло належного розвитку, адже сама ідея місцевого самоврядування, що «передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою»²¹. Після короткого, проте інтенсивного розвитку місцевих органів влади у часи НЕПу, коли влада намагалася максимально розвивати творчу самодіяльність та ініціативу місцевих державних органів, цей процес було зупинено на довгі роки. Із метою встановити контроль над суспільством на всіх рівнях, ідеологи радянської доктрини зробили все, щоб обмежити функції органів місцевого самоврядування, вмонтувавши їх у жорстку владну вертикаль (за принципом демократичного централізму). У результаті відбулося зрощення органів місцевого самоврядування та органів державної влади, що призвело до централізації та одержавлення місцевого життя. А контроль із боку парткомітетів остаточно позбавив Ради будь-якого права голосу щодо вирішення справ на місцях. У такий спосіб Радам у системі державних органів влади відводилася роль виконавців політики центру без урахування інтересів мешканців місцевих громад, національних, ресурсних, виробничих чи ін. особливостей регіону. Зрощування місцевих органів самоврядування з партійно державним управлінським апаратом призводило до їхньої бюрократизації, зниження ефективності в роботі. За цих умов Ради не могли виконувати функцій народовладдя та закріплених Конституцією повноважень.

Органи самоврядування в УРСР досліджуваного періоду були представлені окружними, обласними, районними, міськими, районними в містах, селищними та сільськими Радами депутатів трудящих, які обиралися строком на два роки. Зокрема, під час виборів до місцевих Рад 24 грудня 1939 р. було обрано 15 обласних, 583 районні, 164 міські, 10 863 сільські й 442 селищні Ради депутатів трудящих²². Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. Ради мали доволі широкі повноваження, однак механізм їх реалізації був відсутній. Ради відповідали за культурно-політичне та господарське будівництво на підвідомчій території, встановлювали місцевий бюджет, керували діяльністю підлеглих їм органів управління, забезпечували охорону державного ладу, додержання законів та охорону прав громадян (*Ст. 74*). Однак правова, фінансова й матеріально-технічна база Рад народних депутатів була слабкою, що робило їх залежними від виконавчих структур вищого рівня. Тобто депутати місцевих Рад могли ініціювати якесь питання, проте забезпечити його виконання фінансово без відповідного рішення виконкому не вдавалося.

Місцеві Ради також дотримувалися сесійного порядку роботи. Проте сесії Рад відбувалися нерегулярно, обговорення проблем носило формальний характер, а критика залишалася непоміченою. Для поточної роботи Ради обирали виконкоми, які були виконавчими й розпорядчими органами Рад. Структура апарату виконкому складалася із кількох відділів (загальний, організаційний, відділ кадрів тощо), при яких могли створювати комісії, секції, депутатські групи. Роль виконавчих структур місцевих

²¹ Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. В. Камінська. – Київ: КНТ, 2010. – С. 65.

²² Музиченко П. Історія держави і права: навч. посібник / П. Музиченко. – 6-те вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: pidruchniki.com/17251001/pravo/mistsevi_organ_i_vladi_upravlinnya_totalitarniy_rezhim

Рад із кожним роком посилювалася, що полегшувало керівництво представницькою гілкою з боку вищих органів влади й партійних органів.

Законодавчо діяльність місцевих Рад прописана не була, оскільки вони відігравали другорядну роль відносно виконкомів та комітетів КПУ, і тому «розписувати» сфери їх діяльності просто не було потреби. У своїй роботі Ради керувалися «Положеннями про обласні (міські, сільські) Ради депутатів трудящих» та іншими документами. Зокрема, процедура відкликання депутатів місцевих Рад та порядок виборів депутатів на заміну відкликаних або вибулих була опрацьована відповідною Постановою Президії ВР СРСР щойно в повоєнний період (27 травня 1946 р.). Також робота за зверненнями громадян у Радах депутатів трудящих Української РСР регламентувалася низкою указів та інструкцій²³. Обмеженість законодавчої бази, що регламентувала діяльність місцевих Рад, була викликана також і недостатньою розробленістю теоретичних засад функціонування місцевих органів влади в радянському суспільстві. У післясталінські часи хоча й відбулися певні демократичні зрушення в системі державного управління УРСР, проте місцеве самоврядування майже не розвивалося, залишаючись елементом державної влади. Тому ні проект нової Конституції СРСР, ні проект нової Програми ВКП(б), які були розроблені у 1946–1947 рр. та декларували низку прогресивних положень стосовно розвитку прав і свобод громадян, не були оприлюднені.

Отже сталінський режим являв собою тоталітарну державу диктаторського типу, яка не мала нічого спільного з народовладдям. Демократичні ініціативи, закріплені Конституцією 1937 р., не призвели до кардинальних змін у системі управління державою, адже текст Конституції лицемірно не відповідав практиці управління. Демократичні зміни блокувала політична монополія комуністичної партії, здійснюючи жорсткий контроль над всіма сферами життя суспільства. За таких обставин представницькі інституції в УРСР та СРСР загалом не могли стати владою у традиційній формі й виконували радше бутафорські функції.

Oleksandra Stasiuk. Structure and competence of the Soviet bodies of representative power

The study outlines the structure and authority of representative bodies of power in the Ukrainian SSR after the adoption of the so-called Stalin's Constitution. The secondary character of the representative branch of power in the system of public administration of the Ukrainian SSR and the USSR is highlighted. The dependence of the Soviets of all levels because of their integration into the rigid power vertical and the party dictates is demonstrated. The study shows that the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR cannot be considered a full-fledged parliament as it didn't work regularly and was deprived of the main attributes of parliamentary activity. It is emphasized on the decorative character of Soviet democratic institutions that did not fulfill the functions of the people's power: they only were a cover for the Stalinist dictatorial system of power.

Keywords: Ukrainian SSR, representative bodies of power, totalitarian system, decorative democracy.

²³ Петрова І. О. Організація роботи за зверненнями громадян в Україні у ХХ сторіччі / І. О. Петрова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – Київ, 2014. – Вип. 80. – С. 113.