

**ГОНЧАРЕНКО ВОЛОДИМИР ДМИТРОВИЧ,**

*доктор юридичних наук, професор,*

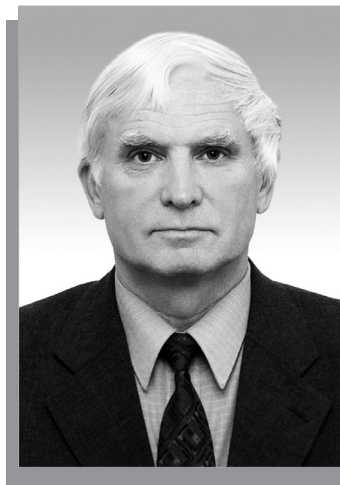
*академік Національної академії*

*правових наук України,*

*Україна, м. Харків*

*e-mail: arpu@ukr.net*

*ORCID 0000-0002-6387-4464*



УДК 340.15:94(477)"1921/1991"

## **Регламенти законодавчих органів України за радянських часів**

*У статті розглянуто зміст і застосування регламентів передбачених конституціями України 1919, 1929, 1937 та 1978 років вищих законодавчих органів республіки. З'ясовано особливості регламентів на кожному з етапів радянського конституціоналізму.*

**Ключові слова:** регламент, законодавчі органи, Конституція України.

В історії української державності накопичено значний досвід організації та діяльності законодавчих органів у різні часи, особливо у другій половині XIX–XX ст. Так, організація та діяльність представницьких центральних органів у відносно розвинутих формах почали здійснюватися у другій половині XIX ст. у західноукраїнських землях, які входили до складу Австро-Угорської імперії, котра була утворена у 1867 р. При цьому Галичина і Буковина входили до Австрії, а Закарпатська Україна – до Угорщини. Тобто більша частина західноукраїнських земель перебували під владою Австрії.

Згідно з Конституцією Австрії 1867 р. (проіснувала з деякими змінами до 1918 р.) країна очолювалась імператором, який мав широкі повноваження як у галузі управління, так і законодавства. У той же час Конституція передбачала функціонування у країні парламенту (рейхсрату) – представницького законодавчого органу Австрії. Відповідно до Конституції 1867 р. австрійський рейхсрат був двопалатним законодавчим органом і складався з двох палат – Палати панів і Палати депутатів. Палата депутатів була нижньою палатою австрійського парламенту, а Палата панів – верхньою палатою цього парла-

менту. До складу австрійського парламенту обиралися представники від Галичини і Буковини, перебуваючи в якому, набували досвіду парламентської діяльності, у тому числі опанували й парламентські процедури. У науковій літературі, присвяченій дослідженню організації та діяльності парламентів у різні періоди їх існування і в різних країнах, сталою є думка про те, що однією із найважливіших ознак парламенту є добре розроблена парламентська процедура, закріплена у регламенті. Регламент, або, як його нерідко називають, кодекс правил парламентської процедури, в якому закріплені до найдрібніших деталей усі процедурні правила, є запорукою продуктивної роботи парламенту. Мали свої регламенти і палати австрійського парламенту. Так, внутрішня робота Палати депутатів регулювалася Наказом (таку назву мав регламент Палати) від 2 березня 1875 р., а Палати панів – Наказом від 25 січня 1875 р. Зазначені Накази діяли без змін до початку ХХ ст. Достатньо ґрунтовно аналіз змісту Наказу Палати депутатів австрійського рейхсрату здійснив свого часу у своїй статті А. Нольде [1, с. 233]. Автор акцентував увагу на найбільш суттєвих питаннях внутрішнього розпорядку цієї установи.

Розвиток капіталізму в Росії у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст., до складу якої входила і значна частина України, зумовив певні зміни в її державному ладі. Цей процес активно відбувався і під час революції 1905–1907 рр. Саме внаслідок революції в Росії з'явився центральний представницький орган – законодавча Державна

дума. Компетенція, а також загальні питання організації та діяльності Державної думи визначалися передусім таким правовим актом, як «Установа Державної думи», а також низкою статей Основних державних законів Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 р. Обґрунтованою видається думка, що ці закони «з державно-правового погляду були октройованою монархічною Конституцією, подібно до конституції Пруссії чи Японії» [2, с. 8].

Широкопредставницький орган, яким була Державна дума Російської держави, не міг плідно працювати, не маючи чітко виписаної сукупності правил, необхідних для правильного функціонування Думи. Тому не випадково вже «Установа Державної думи» містила розділ сьомий «Про внутрішній розпорядок в Державній думі», що включав статті 62 і 63. У статті 62 зазначалося: «Подробиці внутрішнього розпорядку в Державній думі, предмети відомства і порядок дій вказаної у статті 12 Народи, а також обов'язки Канцелярії Думи, її Пристава і підпорядкованих йому осіб визначаються Наказом, виданим Думою на розвиток правил цієї Установи. Наказ цей публікується до загального відома через Урядовий Сенат» [3, с. 18]. У 1906 р. І Державна дума прийняла перші три розділи Наказу. ІІ Державна дума прийняла розділи Наказу 1906 р. до тимчасового керівництва і доручила своїй комісії з Наказу переглянути ці розділи і опрацювати наступні. Що й було зроблено. ІІ Державна дума прийняла четвертий розділ Наказу та чотири підрозділи п'ятого розділу Наказу.

Аналіз їх змісту дає підстави стверджувати, що документ у цілому відповідав вимогам парламентської процедури, яка забезпечувала можливість функціонування Державної думи як законодавчого органу держави [5; 6].

Робота з підготовки Наказу проводилася і в III Державній думі (1907–1912). Так, у 1908 р. III Державна дума прийняла деякі положення нового Наказу, а в червні 1909 р. схвалила його повністю і прийняла до керівництва [7, с. 87]. Цей варіант Наказу застосовувався під час роботи III Державної думи і на початку роботи IV Державної думи, а в цілому п'ять років (1909–1914) [4, с. 70]. Як зазначав І. Яшунський, III Державна дума мала, «нарешті, цілком вироблений Наказ» [8, стлб. 2065]. На його думку, «з технічного боку Наказ, прийнятий III Державною думою, за деяких недосконалостей, був умілим і вдалим зведенням усієї попередньої думської практики» [9, стлб. 2112].

Тема Наказу перебувала і у полі зору IV Державної думи (1912–1917). Так, у 1913 р., напередодні розпуску Державної думи на літні канікули, депутатам було розіслано об'ємну доповідь спеціальної комісії з Наказу. Як зазначав свідок тих подій Л. Неманов, «у розпорядженні комісії був достатній матеріал, щоб скласти гарний Наказ. Окрім регламентів західноєвропейських парламентів, комісія, як видно з доповіді, користувалась проектами Наказу 1-ї і 2-ї Державних дум, Наказом 3-ї Державної думи» [10, стлб. 2001–2002]. У своїй статті автор також звернув увагу на те, що червоною ниткою через зміст проекту Наказу проходить ідея боротьби з дебатами як «величезним злом дум-

ського життя», бо, на думку комісії з Наказу, породжували обструкцію і багатослівність [10, стлб. 2002]. Л. Неманов піддав критиці й деякі інші положення проекту Наказу IV Державної думи, наприклад, зауваживши, що «проект наділяє президію Думи величезними правами, не встановлюючи в той же час жодних засобів для боротьби з його свавіллям» [10, стлб. 20012].

Наказ IV Державної думи був нею затверджений у березні 1914 р. і прийнятий для керівництва з 15 квітня 1914 р.

Водночас із заснуванням Державної думи імператор Микола II здійснив реорганізацію Державної ради, зробивши її учасником законодавчого процесу. Ця реформа була закріплена низкою законодавчих актів, а саме: у Маніфесті «Про зміни Установи Державної ради і перегляд Установи Державної ради», указі «Про переустрій Установи Державної ради» й новій редакції «Установи Державної ради», виданих 20 лютого 1906 р., в Основних державних законах Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 р. Названі акти перетворили Державну раду у другу, верхню, палату російського парламенту [11, с. 19]. Процедурні правила Державної ради містив Наказ Державної ради, опублікований 12 травня 1907 р. [12].

Таким чином, за часів перебування українських земель у другій половині XIX – на початку XX ст. у складі Австро-Угорської і Російської імперій представники від цих земель, працюючи в імперських парламентах, набували досвіду застосування парламентських процедур у процесі функціонування цих законодавчих органів.

Значний досвід правового забезпечення процедурних правил функціонування вищих представницьких органів влади був накопичений за радянських часів, коли існувало декілька моделей цих органів.

Так, у 1917–1937 рр. представницькими органами центральної влади були Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (ВУЦВК), що ним обирався, Президія ВУЦВК.

Серед названих органів найвищу владу мав Всеукраїнський з'їзд Рад. За весь період існування цього конституційного органу відбулося чотирнадцять Всеукраїнських з'їздів Рад. Робота кожного з них потребувала відповідної регламентації. Як правильно зазначав свого часу М. О. Голодний, «порядок функціонування Всеукраїнських з'їздів Рад не регулювався певним нормативним актом постійної дії. Не було й належно закріпленої процедури розгляду та прийняття рішень з'їздів. Окремі процедурні правила містилися у регламенті, який приймався кожним з'їздом і діяв лише для даного з'їзду. Більша їх частина не мала документальних форм, а існувала у вигляді традицій та звичаїв» [13, с. 49]. Так, наприклад, на IX Всеукраїнському з'їзді Рад був прийнятий такий регламент: «Звіт уряду – 2 години. Доповідачам – 1 година. Співдоповідачам – 20 хвилин. Заклучне слово доповідачу – 20 хвилин, співдоповідачу – 10 хвилин. Ті, хто виступали в порядку обговорення доповідей, – мають у перший раз 10 хвилин, удруге – 5 хвилин. Слово для пропозиції «за» і «проти» – 5 хвилин. Слово до поряд-

ку – 3 хвилини. Слово з особистих питань у кінці засідання – 3 хвилини. Пропозиції вносяться виключно записками. Слово просити запискою. З'їзд працює з 9 до 2 години і з 5 до 8 години вечора» [14, с. 5]. Мало чим відрізнялись регламенти інших Всеукраїнських з'їздів Рад від наведеного регламенту IX Всеукраїнського з'їзду Рад. Невелика різниця була лише в кількості часу, що виділявся для доповідачів. Як бачимо, регламент Всеукраїнських з'їздів Рад містив лише мінімум процедурних правил, що регулювали порядок засідань вищого органу влади УСРР. На жаль, регламент з'їздів Рад УСРР не був зводом процедурних правил, які б детально регламентували порядок функціонування Всеукраїнських з'їздів Рад. Регламенти з'їздів не містили відповіді на цілу низку питань процедурного характеру. Наприклад, як належало діяти, якщо у встановлений регламентом термін у залі засідань Всеукраїнського з'їзду Рад була відсутня певна кількість делегатів з'їзду і як належало поступати з цими відсутніми делегатами. Регламенти не містили вказівок про те, хто міг бути ініціатором вирішення такого важливого питання, як припинення дебатов (повне або неповне). Не регулювали регламенти детально сам процес дебатов. Вони не містили докладних правил про порядок і способи голосування при прийнятті рішень (просте відкрите, поіменне, таємне). У регламентах були відсутні правила, які стосувалися запитів і питань делегатів до членів уряду України, керівників інших центральних державних органів республіки. Регламенти не регулювали питання правомочності реплік. М. О. Голод-

ний звертав увагу на таку складову регламентів Всеукраїнських з'їздів Рад, як внесення пропозицій делегатами. Так, дослідник зазначає, що всі пропозиції мали вноситися у письмовій формі. «Однак, – зазначає М. О. Голодний, – не вимагалось, щоб вони були обов'язково внесені у вигляді проекту» [13, с. 50]. Такий підхід М. О. Голодний вважає цілком правильним, «ураховуючи склад з'їздів, відсутність в основній масі делегатів – робітників, селян та червоноармійців – можливості досконало оформляти свої пропозиції» [13, с. 50]. Верховне становище Всеукраїнського з'їзду Рад у системі державних органів республіки, за логікою речей, вимагало постійного, ретельно виписаного регламенту. Але такого регламенту для Всеукраїнського з'їзду Рад так і не було прийнято. Стосовно цього можна навести декілька пояснень. Так, на думку А. М. Тадевосяна, відсутність постійного регламенту республіканського з'їзду Рад «пояснюється, очевидно, нетривалістю строком його роботи» [15, с. 191]. Слушні міркування стосовно відсутності ретельної регламентації функціонування державного органу висловлені знавцем парламентських процедур А. Ф. Саврасовим, який зазначає: «відомо, що там, де проголошені права фіктивні, де процес прийняття рішень здійснюється неправовими методами, де рішення приймаються одногосно (або одноособово), без достатнього обговорення, там немає необхідності у створенні детальної і добре продуманої парламентської процедури» [16, с. 1]. Це судження цілком підходить до республіканських з'їздів Рад, у тому числі й до Всеукраїнських з'їздів Рад.

Кожен із них працював упродовж лише декількох днів. Проекти рішень, які вони приймали, попередньо готувались Президією ВУЦВК, а на самому з'їзді попередньо санкціонувались комуністичною фракцією, до складу якої входила більшість делегатів, що підкорялися партійній дисципліні й одногосно голосували на засіданні фракції за рішення, котрі потім виносилися на пленарні засідання з'їзду. Тому делегатам нічого не залишалось, як одногосно голосувати шляхом відкритого голосування за рішення з'їзду.

Другим після Всеукраїнського з'їзду Рад центральним представницьким органом УСРР був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК). Основної формою діяльності ВУЦВК були сесії, які скликалися Президією ВУЦВК. Високий статус ВУЦВК, сесійна форма його функціонування вимагали ретельної регламентації діяльності ВУЦВК. Тому багато питань, так би мовити, регламентного характеру регулювалися цілою низкою нормативних актів.

Одним із перших нормативних актів, покликаних врегулювати окремі питання організації роботи ВУЦВК, була постанова Всеукраїнського ЦВК від 26 травня 1920 р. «Про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет». У цьому нормативному акті визначалася періодичність скликання чергових і надзвичайних сесій ВУЦВК. Встановлювалося, що чергові сесії ВУЦВК скликалися Президією ВУЦВК кожні два місяці, а надзвичайні сесії скликалися за ініціативою Президії ВУЦВК, за пропозицією РНК УСРР, або на вимогу однієї третини членів ВУЦВК [17].

Наступним нормативним актом, який містив правила регламентного характеру, було прийняте другою сесією ВУЦВК п'ятого скликання 8 травня 1921 р. «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет» [18, с. 78–79]. Ця постанова мала такі частини: 1) Права і обов'язки членів ВУЦВК; 2) Сесії пленуму ВУЦВК; 3) Регламент засідань пленуму ВУЦВК. Постанова мала багато процедурних новацій, які забезпечували плідну роботу сесій ВУЦВК в цілому та членів ВУЦВК у тому числі.

Своєрідною кульмінацією у справі законодавчого регулювання регламентних процедур ВУЦВК стало прийняття третьою сесією ВУЦВК восьмого скликання 12 жовтня 1924 р. «Положення про Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК)». Положення мало 47 статей [19]. Положення містило низку процедурних правил, покликаних забезпечити роботу ВУЦВК. Так, принципове питання для будь-якого колегіального органу – це порядок прийняття рішень. Цього питання торкалося і Положення про ВУЦВК. Так, згідно зі ст. 13, усі питання, що розглядалися на сесіях ВУЦВК, розв'язувалися відкритим голосуванням та звичайною більшістю голосів членів ВУЦВК. Для кворуму ж засідання сесії ВУЦВК потрібна була наявність не менше однієї третини членів ВУЦВК. Не менш важливу норму містила ст. 14 Положення про ВУЦВК. У ній зазначалося, що внутрішній порядок роботи сесії ВУЦВК «встановлюється в регламенті, виробленому Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та за-

твердженому сесією». У Центральному державному архіві вищих органів влади України (ЦДАВО України) зберігається «Наказ про порядок роботи сесій Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», який налічує 78 статей, що найретельнішим чином регламентували всі без винятку питання функціонування сесій ВУЦВК [20]. У Положенні вперше ретельно визначався правовий статус Голови ВУЦВК і Секретаря ВУЦВК, від діяльності яких багато в чому залежало належне функціонування цього державного органу влади УСРР.

У Положенні про ВУЦВК 1924 р. також містилися деякі норми, що регулювали порядок функціонування Президії ВУЦВК. Але більш ретельно процедурні правила функціонування Президії ВУЦВК спочатку визначалися «Наказом про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету», затвердженим постановою ВУЦВК від 30 липня 1925 р. [21]. 6 лютого 1929 р. постановою ВУЦВК був затверджений новий «Наказ про порядок роботи Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету». Зазначені «Накази» по суті були розгорнутими регламентами роботи Президії ВУЦВК. Так, наприклад, «Наказ» 1929 р. складався з 70 статей, які включалися у такі розділи: 1. Про склад Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 2. Про відомства, установи й осіб, що мають право подавати справи до Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 3. Порядок подання справ до Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і складання

порядку денного засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 4. Порядок скликання і ведення засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 5. Про протоколи засідань Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 6. Порядок виконання постанов Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. 7. Порядок розгляду Президією Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету протестів та скарг, що надійшли до неї [22].

Із прийняттям у 1937 р. нової Конституції УРСР та обранням 30 червня 1938 р. Верховної Ради УРСР юридично і фактично припинили діяльність з'їзди Рад УСРР, ЦВК УСРР, Президія ЦВК УСРР. Згідно з цією Конституцією найвищим органом державної влади оголошувалася Верховна Рада Української РСР (ст. 20) [23, с. 105]. За статтею 23 Конституції, Верховна Рада УРСР проголошувалася єдиним законодавчим органом УРСР. Логічно було б розробити і прийняти для такого органу, як Верховна Рада УРСР, як представницького, законодавчого, вищого органу влади ретельно виписаний регламент. Тим більше, що і в Україні, і в зарубіжних країнах був накопичений величезний досвід розробки і прийняття належних регламентів. Але практика функціонування Верховної Ради УРСР пішла дещо іншим шляхом. Упродовж багатьох років регламент приймався першою сесією Верховної Ради відповідного скликання і мав досить короткий зміст. Так, наприклад, 4 березня 1947 р. депутати одногосно прийняли регламент засідань Верховної Ради УРСР

другого скликання. Ось текст цього регламенту: «Засідання Верховної Ради відбуваються з 11 години ранку до 3 години дня і з 6 години вечора до 10 години вечора. Доповідачі з питань порядку денного сесії Верховної Ради затверджуються Головою Верховної Ради. Кожна група депутатів Верховної Ради, яка налічує не менш як 50 чоловік, може виставити свого співдоповідача. Доповідачам надається для доповіді 1 година, для прикінцевого слова – 30 хвилин; співдоповідачам для співдоповідей – 30 хвилин, для прикінцевого слова – 15 хвилин. Промовцям надається слово першого разу – 20 хвилин, другого – 5 хвилин. Особисті заяви і фактичні довідки подаються в письмовому вигляді й оголошуються Головою Верховної Ради негайно або наприкінці засідання незалежно від їх змісту. Позачергові запитання вносяться у письмовому вигляді й оголошуються Головою Верховної Ради негайно. Для слова до порядку денного надається 5 хвилин, з мотивів голосування – 3 хвилини» [24, с. 7]. Ось як стенограма сесії Верховної Ради УРСР зафіксувала процедуру прийняття регламенту Верховної Ради: «Голова. Чи має хто з депутатів якісь інші проекти регламенту? З місць. Немає.

Голова. Чи бажає хто з депутатів взяти слово щодо внесеного проекту регламенту?

З місць. Немає.

Голова. Дозвольте встановити порядок голосування регламенту. Є пропозиція проголосувати регламент у цілому. Чи є якісь інші пропозиції?

З місць. Немає.

Голова. Голосую. Хто за прийняття регламенту, внесеного депутатом Ше-

লেখом, прошу підвести руку. Прошу опустити. Хто проти? Немає. Хто утримався? Теж немає. Регламент затверджується одногосно» [24, с. 7–8]. Як бачимо, регламент приймався без обговорення і відкритим голосуванням шляхом підняття депутатами рук. Від наведеного вище регламенту нічим, практично, не відрізнялись за змістом регламенти засідань Верховної Ради УРСР наступних третього – восьмого скликань [див.: 25–30]. Таким чином, регламент засідань сесій Верховної Ради УРСР включав мінімальну кількість правил і залишав без відповіді велику кількість питань стосовно організації роботи вищого представницького законодавчого органу республіки. Така ситуація не була випадковою, оскільки не передбачала функціонування Верховної Ради УРСР у парламентському режимі, а у зв'язку з цим і необхідності детально регламентувати діяльність Верховної Ради УРСР. Як свідчить, наприклад, аналіз змісту стенографічних звітів засідань Верховної Ради УРСР, в яких відображена діяльність Верховної Ради за період дії Конституції УРСР 1937 р. до середини 1970-х рр., усі без винятку голосування, які відбувалися на засіданнях Верховної Ради, були одногосно «за». Тому ретельно регламентувати процедуру розгляду питань і голосування за прийняття рішень не було необхідним. Як не було необхідним це робити у зв'язку з тим, що сесії Верховної Ради УРСР за досліджуваний період тривали або всього один день або декілька днів, а тому виключались будь-які складні процедури проведення сесій Верховної Ради УРСР. Примітивізм регламентів

Верховної Ради УРСР, котра функціонувала до середини 1970-х рр., С. В. Сас пояснює рядом причин такого характеру: «абсолютна відсутність поділу влад, домінуюча роль комуністичної партії, відсутність необхідності вирішення внутрішніх конфліктів через неіснування самих конфліктів» [31, с. 12]. І тільки Перша сесія Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання прийняла 4 липня 1975 р. постанову: «Про затвердження Регламенту засідань Верховної Ради Української РСР», якою затверджувався більш-менш детальний регламент засідань Верховної Ради УРСР [32, с. 39–42]. Прийняттю регламенту передувала невелика інформація про причини розробки проекту регламенту і пропозиція депутатам Верховної Ради прийняти цей документ. Як завжди, депутати без обговорення і одногосно прийняли регламент засідань Верховної Ради Української РСР [33, с. 10, 11]. Документ складався з 17 пунктів, які регламентували такі питання, як: порядок скликання сесій Верховної Ради УРСР, порядок реєстрації депутатів Верховної Ради, порядок запрошення на засідання гостей, термін засідань Верховної Ради, порядок денний, обрання Голови Верховної Ради, процедура обговорення законопроектів та інших документів, процедура внесення запитів і їх форма, порядок висвітлення діяльності сесій Верховної Ради УРСР [33, с. 43–46]. С. В. Сас, звернувши увагу на ту обставину, що уперше прийнятий загальний для Верховної Ради УРСР безвідносно до конкретного скликання цього органу регламент складався лише із 17 пунктів, слушно зауважує, що «ніхто не вправі назвати даний акт при-



мітивним» [31, с. 13]. На думку дослідника, обмеженість регламенту була пов'язана не з недостатньою компетенцією тогочасних законодавців, а з тим, «що за умов існуючої системи управління державою, тих норм, які були закладені у регламенті, було достатньо для врегулювання діяльності Верховної Ради Української РСР» [31, с. 13].

Певні новації у правовий статус Верховної Ради Української РСР були внесені Конституцією УРСР 1978 р. Упродовж майже двох наступних років процедурні правила функціонування Верховної Ради УРСР регулювалися регламентом 1975 р., хоча у ст. 114 Конституції УРСР 1978 р. наголошувалося, що порядок діяльності Верховної Ради УРСР і її органів визначався Регламентом Верховної Ради УРСР та іншими законами Української РСР, які видавалися на основі Конституції УРСР [32, с. 147]. Тому, керуючись вимогами ст. 114 Конституції, Верховна Рада УРСР прийняла 25 березня 1980 р. Регламент Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. Регламент складався з 12 глав, в яких містилися 65 статей і якими уперше за всю попередню історію функціонування Верховної Ради УРСР ретельним чином визначався порядок роботи цього найвищого органу державної влади УРСР [34]<sup>1</sup>. Із доповіддю про проект

регламенту на засіданні Верховної Ради УРСР виступила заступник Голови Президії Верховної Ради УРСР депутат В. С. Шевченко. Доповідачка сконцентрувала увагу на змісті проекту регламенту Верховної Ради, спинившись, як сама зазначила, «на основних положеннях проекту регламенту» [35, с. 24]. Депутати, що взяли участь в обговоренні доповіді про регламент Верховної Ради УРСР, схвально оцінили його зміст. Регламент був одногolosно проголосований шляхом підняття рук депутатів Верховної Ради УРСР [36]. Регламент Верховної Ради УРСР 1980 р. був, безперечно, суттєвою віхою у процесі законодавчого забезпечення внутрішньої організації діяльності законодавчого органу Української РСР. Однак він багато в чому поступався класичним регламентам парламентів цивілізованих країн світу. А по-іншому і не могло бути, оскільки Верховна Рада УРСР була однією зі складових радянської моделі представницьких органів державної влади, далекої від парламентаризму. Наступним кроком у процесі розвитку регламентних процедур діяльності Верховної Ради УРСР стало прийняття Верховною Радою УРСР 22 травня 1990 р. Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання. Для цього документа були притаманні деякі риси класичних парламентів. Так, передбачалося таємне голосування щодо обрання Голови Верховної Ради України.

Наведене вище дає підстави стверджувати, що в історії українського державотворення накопичений величезний досвід законодавчого регулювання ре-

<sup>1</sup> Докладніше про зміст нового регламенту див.: Сас С. Верховна Рада Української РСР – безпосередня попередниця сучасного українського парламенту / С. Сас // Віче. – 2011. – № 12. – С. 21–22; Сас С. В. Парламентська процедура Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки та її відмінність від класичної моделі / С. В. Сас // Наше право. – 2004. – № 2. – С. 14–16.

гласних процедур у процесі функціонування вищих представницьких державних органів. Цей досвід повною мірою може бути врахований у процесі пошуку оптимальної моделі регламенту українського парламенту.

### Список використаних джерел

1. Нольде А. Порядок австрийского парламента / А. Нольде // Журнал М-ва юстиции. – 1906. – № 3. – С. 198–234.
2. Смыкалин А. С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России / А. С. Смыкалин // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 79–84.
3. Свод законов Российской империи. – Т. 1. Ч. 2. – Учреждение Государственной Думы. – СПб. : [Б. и.], 1908. – 480 с.
4. Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной думы). С объяснениями / сост.: В. А. Маклаков, О. Я. Пергамент. – СПб. : Изд. юрид. кн. склада «Право», 1907. – 185 с.
5. Пиленко А. Русские парламентские прецеденты / А. Пиленко. – Вып. 2-й. – СПб. : Типогр. товарищества «Обществ. польза», 1908. – 176 с.
6. Лазаревский Н. И. Русское государственное право / Н. И. Лазаревский. – Т. 1. – СПб., 1913. – 602 с.
7. Демин В. А. Государственная дума России: механизм функционирования / В. А. Демин. – М. : РОССПЭН, 1996. – 216 с.
8. Яшунский И. Наказ в третьей Государственной думе / И. Яшунский // Право. – 1909. – № 39. – Стлб. 2065–2070.
9. Яшунский И. Наказ в третьей Государственной думе / И. Яшунский // Право. – 1909. – № 40. – Стлб. 2122–2126.
10. Неманов Л. Проект Наказа четвертой Государственной думы / Л. Неманов // Право. – 1913. – № 35. – Стлб. 2001–2012.
11. Российское законодательство X–XX веков. – М. : Юрид. лит., 1994. – Т. 9. – 345 с.
12. Собрание законов и распоряжений правительства. Отдел первый. – 1907. – № 86. – Ст. 802.
13. Голодний М. О. Всеукраїнські з'їзди Рад, їх компетенція та порядок діяльності / М. О. Голодний // Пробл. правознавства. – К., 1971. – Вип. 20. – С. 48–56.
14. IX Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів : стеногр. звіт. – Х. : ВУЦВК, 1925. – 657 с.
15. История государства и права Советской Армении. – Ереван : Ин-т философии и права АН АрмССР, 1974. – Кн. первая. – 405 с.
16. Саврасов А. Ф. Наказ Государственной думы (1906–1917 гг.): история создания и применения : автореф. дис. ... канд. истор. наук / А. Ф. Саврасов. – Воронеж : Изд. Воронеж. ун-та, 2010. – 18 с.
17. СУ УССР. – 1920. – № 11. – Ст. 210.
18. Отчет второй сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5-го созыва (5–8 мая 1921 г.). – Харьков : ВУЦИК, 1921. – 79 с.
19. ЗУ УСРР. – 1924. – № 45. – Ст. 276.
20. Центральний державний архів вищих органів влади України (ЦДАВО) України. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 56. – Арк. 57–65.
21. ЗУ УСРР. – 1925. – № 60–61. – Ст. 349.
22. ЗУ УСРР. – 1929. – № 8. – С. 347–364.
23. Історія конституційного законодавства України : зб. док. / упоряд. В. Д. Гончаренко. – Х. : Право, 2007. – 256 с.
24. Перша сесія Верховної Ради УРСР. Другого скликання. 4–6 березня 1947 року : стеногр. звіт. – К. : Укр. вид-во політ. л-ри, 1947. – 74 с.
25. Засідання Верховного Совета Украинской ССР. Первая сессия (17–20 апреля 1951 г.) : стеногр. отчет. – Киев : Изд-во полит. лит. Украины, 1951. – С. 10–11.

26. Засідання Верховної Ради Української РСР четвертого скликання. Перша сесія (29–31 березня 1955 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1955. – С. 8.
27. Засідання Верховного Совета Украинской ССР пятого созыва. Первая сессия (15–17 апреля 1959 г.) : стеногр. отчет. – Киев : Изд-во полит. лит. Украины, 1959. – С. 8.
28. Засідання Верховної Ради Української РСР шостого скликання. Перша сесія (11–12 квітня 1963 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1963. – С. 8.
29. Засідання Верховної Ради Української РСР сьомого скликання. Перша сесія (11–12 квітня 1967 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1967. – С. 9–10.
30. Засідання Верховної Ради Української РСР восьмого скликання. Перша сесія (14–15 липня 1971 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1971. – С. 9–10.
31. Сас С. В. Парламентська процедура Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки та її відмінність від класичної моделі / С. В. Сас // Наше право. – 2004. – № 2 (ч. 1). – С. 11–16.
32. Засідання Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання. Перша сесія (4 липня 1975 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1975. – 122 с.
33. Засідання Верховного Совета Украинской ССР девятого созыва. Первая сессия (4 июля 1975 г.) : стеногр. отчет. – Киев : Изд-во полит. лит. Украины, 1975. – 128 с.
34. Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 268.
35. Перша сесія Верховної Ради Української РСР. Десяте скликання (25–26 березня 1980 р.) : стеногр. звіт. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1980. – 262 с.
36. Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради дванадцятого скликання : постанова Верхов. Ради УРСР від 22.05.1990 р. № 6-ХІІ. – 1990. – 15 с.

### References

1. Nolde A. Poriadok avstryiskoho parlamenta / A. Nolde // Zhurnal Mynysterstva yustytsyy. – 1906. – № 3. – S. 198-234.
2. Smykalyn A. S. Etapy konstytutsyonnoho stroytelstva v dorevoliutsyonnoi Rossyy / A. S. Smykalyn // Hos-vo u pravo. – 2004. – № 3. – S. 79-84.
3. Svod zakonov Rossyiskoi imperii. – T. 1. – Ch. 2. – Uchrezhdenye Hosudarstvennoi Dumy. – SPb. : V. y., 1908. – 480 s.
4. Nakaz Hosudarstvennoi Dumy (po rabotam 2-y Hosudarstvennoi dumy). S ob'yasneniyamy / sost. : V. A. Maklakov, O. Ya. Perhament. – SPb. : Yzd. yuryd. kn. sklada «Pravo», 1907. – 185 s.
5. Pylenko A. Russkye parlamentskiye pretседенты / A. Pylenko. – Vyp. 2-y. – SPb. : Typohr. tovaryshchestva «Obshchestvennaia polza», 1908. – 176 s.
6. Lazarevskiy N. Y. Russkoe hosudarstvennoe pravo / N. Y. Lazarevskiy. – T. 1. – SPb, 1913. – 602 s.
7. Demyn V. A. Hosudarstvennaia дума Rossyy: mekhanyzm funktsyonirovaniya / V. A. Demyn. – M. : ROSSPEN, 1996. – 216 s.
8. Iashunskiy Y. Nakaz v tretei Hosudarstvennoi dume / Y. Yashunskiy // Pravo. – 1909. – № 39. – Stlb. 2065–2070.
9. Iashunskiy Y. Nakaz v tretei Hosudarstvennoi dume / Y. Yashunskiy // Pravo. – 1909. – № 40. – Stlb. 2122–2126.
10. Nemanov L. Proekt Nakaza chetvertoi Hosudarstvennoi dumy / L. Nemanov // Pravo. – 1913. – № 35. – Stlb. 2001–2012.
11. Rossyiskoe zakonodatelstvo Kh-KhKh vekov. – M. : Yuryd. lyt., 1994. – T. 9. – 345 s.
12. Sobranie zakonov y rasporyazheniy pravytelstva. Otdel pervyi. – 1907. – № 86. – St. 802.
13. Holodnyi M. O. Vseukrainski zizd Rad, yikh kompetentsiia ta poriadok diialnosti / M. O. Holodnyi // Problemy pravoznavstva. – Vyd-vo Kyiv. un-tu. – 1971. – Vyp. 20. – S. 48–56.
14. IX Vseukrainskiy zizd Rad robotnychkh, selianskykh ta chervonoarmiyskykh deputativ. Stenohrafichnyi zvit. – Kh. : VUTsVK, 1925. – 657 s.
15. Ystoryia hosudarstva y prava Sovetskoï Armenyy. – Erevan : Yn-t filosofyy y prava AN ArmSSR. – 1974. – Kn. pervaia. – 405 s.

16. Savrasov A. F. Nakaz Hosudarstvennoi dumy (1906–1917): ystoriya sozdaniya y pryomeneniya: avtoref. dyss. ... kand. ystor. nauk / A. F. Savrasov. – Voronezh : Yzd. Voronezh. un-ta, 2010. – 18 s.
17. SU USSR. – 1920. – № 11. – St. 210.
18. Otchet vtoroi sessyy Vseukraynskoho Tsentralnogo Yspolnytelnoho Komyteta 5-ho sozyva (5-8 maia 1921 h.). – Kharkov : VUTsYK, 1921. – 79 s.
19. ZU USRR. – 1924. – № 45. – St. 276.
20. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchyykh orhaniv vlady Ukrainy (TsDAVO) Ukrainy. – F. 1. – Op. 3. – Spr. 56. – Ark. 57–65.
21. ZU USRR. – 1925. – № 60–61. – St. 349.
22. ZU USRR. – 1929. – № 8. – S. 347–364.
23. Istoriia konstyuttsiinoho zakonodavstva Ukrainy: zb. dok. / uporiad. V. D. Honcharenko. – Kh. : Pravo, 2007. – 256 s.
24. Persha sesiia Verkhovnoi Rady URSR. Druhoho sklykannia. 4–6 bereznia 1947 roku. Stenohrafichnyi zvit. – K. : Ukr. vyd-vo polit. lit., 1947. – 74 s.
25. Zasedaniia Verkhovnoho Soveta Ukraynskoi SSR. Pervaia sessyia (17–20 apreliia 1951 h.): stenohraf. otchet. – K. : Yzd-vo polyt. lyt. Ukrainy, 1951. – S. 10–11.
26. Zasedaniia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR chetvertoho sklykannia. Persha sesiia (29–31 bereznia 1955 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1955. – S. 8.
27. Zasedaniia Verkhovnoho Soveta Ukraynskoi SSR piatoho sozyva. Pervaia sessyia (15–17 apreliia 1959 h.): stenohraf. otchet. – K. : Yzd-vo polyt. lyt. Ukrainy, 1959. – S. 8.
28. Zasedaniia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR shostoho sklykannia. Persha sesiia (11–12 kvitnia 1963 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1963. – S. 8.
29. Zasedaniia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR somoho sklykannia. Persha sesiia (11–12 kvitnia 1967 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1967. – S. 9–10.
30. Zasedaniia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR vosmoho sklykannia. Persha sesiia (14–15 lypnia 1971 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1971. – S. 9–10.
31. Sas S. V. Parlamentska protsedura Verkhovnoi Rady Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky ta yii vidmynnist vid klasychnoi modeli / S. V. Sas // Nashe pravo. – 2004. – № 2 (ch. 1). – S. 11–16.
32. Zasedaniia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSRP deviatoho sklykannia. Persha sesiia (4 lypnia 1975 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1975. – 122 s.
33. Zasedaniia Verkhovnoho Soveta Ukraynskoi SSR deviatoho sozyva. Pervaia sessyia (4 yuliia 1975 h.): stenohraf. otchet. – K. : Yzd-vo polyt. lyt. Ukrainy, 1975. – 128 s.
34. Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR. – 1980. – № 15. – St. 268.
35. Persha sesiia Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR. Desiate sklykannia (25–26 bereznia 1980 r.): stenohraf. zvit. – K. : Vyd-vo polit. lit. Ukrainy, 1980. – 262 s.
36. Tymchasovi rehlyament zasidan Verkhovnoi Rady dvanadtsiatoho sklykannia: post. Verkhov. Rady URSR vid 22.05.1990 r., № 6-KhII. – 1990. – 15 s.

*Стаття надійшла до редколегії 14.03.2016.*

**Гончаренко В. Д.**, доктор юридических наук, професор, академик Национальной академии правовых наук Украины, Украина, г. Харьков  
e-mail: aprnu@ukr.net  
ORCID 0000-0002-6387-4464

### **Регламенты высших законодательных органов Украины в советский период**

*В статье рассмотрено содержание и применение регламентов предусмотренных Конституциями Украины 1919, 1929, 1937 и 1978 годов высших законодательных органов республики. Выявлены особенности регламентов на каждом из этапов советского конституционализма.*

**Ключевые слова:** регламент, законодательные органы, Конституция Украины.

**Goncharenko V. D.**, Doctor of Law, Full Professor, Academic of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine, Kharkiv  
e-mail: apnu@ukr.net  
ORCID 0000-0002-6387-4464

### **Regulations Legislative Bodies of Ukraine During the Soviet Period**

*In the scientific literature devoted to the study of the organization and activities of parliaments in different periods of their operation and in different countries, it confirmed the view that one of the important features of the Parliament is well developed parliamentary procedure laid down in the rules of Parliament. In the history of Ukrainian statehood gained considerable experience in the use of procedural rules in the course of activities of legislative bodies in different periods, especially in the second half XIX–XX centuries.*

*Already in the period when most of the Western lands of the Austrian part of their representatives were members of the Austrian parliament (Reichsrat), His activities regulated mandates – set of parliamentary procedures. Mandate to regulate the activities of the State Duma and the Council of State – the two chambers of the Russian Parliament, this legislature has acted in the early twentieth century in the Russian Empire, which included 9 Ukrainian provinces. Their representatives were members of the names of the chambers.*

*Considerable experience of legal procedural rules to ensure the functioning of the legislature has been accumulated in the Soviet period. At this time, there are several models of these organs. In 1917–1937 there was a multiplicity of legislative bodies, namely: All-Ukrainian Congress of Soviets and the All-Ukrainian Central Executive Committee (VUTSIK), the Presidency VUTSIK. Regarding regulated in detail the work of the Presidium VUTSIK VUTSIK and relevant regulations.*

*With the adoption in 1937 of a new Constitution of the USSR legally and factually Discontinued Operations All-Ukrainian Congress of Lights, VUTSIK, Presidium VUTSIK. Under the new Constitution, the supreme organ of state power and the sole legislative authority in the country admitted to the Supreme Council of the USSR. The same status was the UkrSSR Supreme Council of UkrSSR Constitution of 1978, the special feature of the regulation of the work of the Supreme Council of the sessions was that the first session of the Supreme Council of each new convocation accepted regulations for this particular convocation. In content, it was very brief. This is no accident. The Supreme Council of the UkrSSR was not a parliament in the classical form. He did not function in a parliamentary regime. Therefore it was not necessary to regulate in detail the work of the Supreme Council. A notable step in the development of regulatory procedures UkrSSR Supreme Council's adoption of him was May 22, 1990 the Provisional Rules of the Supreme Rada of Ukraine of the twelfth convocation of meetings. This document was to display some characteristics of the classic rules of the Parliament.*

**Key words:** regulation, the legislature, the Constitution of Ukraine.