

**СЕССИОННАЯ ФОРМА КОНТРОЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УССР
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

XIX Всесоюзная конференция КПСС определила, что решающим направлением реформы политической системы являются возрождение полновластия Советов народных депутатов в ленинском его понимании, повышение их роли в формировании правового социалистического государства. Крупным шагом в этом направлении явились законы, принятые внеочередной двенадцатой сессией Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. Согласно статьям 111, 138, 144 Конституции СССР в редакции Закона СССР от 1 декабря 1988 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» постоянно действующими законодательными, распорядительными и контрольными органами государственной власти являлись Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик. Как подчеркнул М. С. Горбачев, Верховному Совету контрольные функции присущи в полной мере [2].

Эффективное осуществление Верховным Советом УССР функции высшего контроля требует учета огромного опыта деятельности высших представительных органов власти Украинской ССР, накопленного как на том этапе истории Страны Советов, когда их организация и деятельность основывались на ленинских принципах советского строительства, так и во второй половине 80-х годов. Обратимся прежде всего к анализу контрольной деятельности Верховного Совета УССР, осуществляемой с начала перестройки, развернувшейся в стране после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС.

Верховный Совет УССР правомочен был осуществлять высший контроль в республике, содержание, объем и формы которого вытекали из его полновластия и компетенции.

Реализацию Верховным Советом УССР указанной функции обеспечивал правовой фундамент, который составляли принятые на основе Конституции СССР, других общесоюзных актов республиканские законодательные акты, закрепляющие его контрольные полномочия. В этих актах нашла свое отражение тенденция к более полному закреплению контрольной функции высшего органа власти республики, к обогащению и совершенствованию ее содержания и форм. Верховный Совет республики осуществлял контроль за соблюдением и проведением в жизнь государственными органами и общественными организациями положений Конституции СССР и Конституции УССР, законов СССР и УССР, решений Верховного Совета СССР и Верховного Совета УССР.

Осуществлялся контроль и за выполнением наказов избирателей.

Назначение контроля Верховного Совета УССР состояло прежде всего в том, чтобы улучшать положение дел во всех областях и сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, совершенствовать формы, методы, стиль работы государственных органов, их руководителей. Следует подчеркнуть, что контроль Верховного Совета УССР как представительного органа власти за соблюдением законов — действенная форма обеспечения исполнения законов в сфере правовых отношений, укрепления социалистической законности [13, с. 135].

Верховный Совет осуществлял контрольную функцию как непосредственно, так и через Президиум Верховного Совета, постоянные и иные комиссии, а также с помощью депутатов. Таким образом, действовал слаженный *механизм* реализации названной функции [9, с. 4]. Главенствующая роль в нем отводилась непосредственно самому Верховному Совету УССР. Его контрольные полномочия осуществлялись в период сессий. Сессия Верховного Совета есть такая «форма деятельности, посредством которой наиболее полно проявляется его качество высшего представительного органа» [5, с. 253].

Важное направление реализации контрольной функции Верховного Совета УССР — контроль за деятельностью подотчетных ему органов государственного управления. Верховный Совет республики контролировал деятельность всех подотчетных ему государственных органов (ст. 113 Конституции УССР). Контроль Верховного Совета за их деятельностью — важнейший элемент руководства подотчетными ему органами государственного управления, продолжение распорядительной и составной части организаторской деятельности высшего представительного органа власти [17, с. 122].

Конституционное законодательство УССР закрепляло ведущее положение Верховного Совета УССР прежде всего по отношению к Совету Министров УССР. Так, согласно ст. 117 Конституции УССР Совет Министров ответствен перед Верховным Советом республики и был ему подотчетен. Закон УССР от 19 декабря 1978 г. «О Совете Министров Украинской ССР» обязывал правительство республики предоставлять на рассмотрение Верховного Совета УССР заявление о своей предстоящей деятельности (ст. 5). Так, 27 марта 1985 г. на первой сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва было заслушано заявление Совета Министров республики о его предстоящей деятельности. По заявлению Верховным Советом принято постановление [12, с. 84—90, 154].

Контроль высших представительных органов власти за деятельностью правительства был установлен с первых дней Советской власти [14, с. 39]. В принятом 26 октября (8 ноября) 1917 г. II Всероссийским съездом Советов постановлении «Об организа-

ции рабочего и крестьянского правительства» указывалось, что контроль за деятельностью народных комиссаров (коллегия которых образовывала СНК) и право их смещения принадлежали таким представительным органам власти, как Всероссийский съезд Советов и его Центральный Исполнительный Комитет [1, т. 35, с. 28]. Опыт республиканских и всесоюзных съездов Советов по контролю за правительством может быть использован Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик.

Одной из форм контроля Верховного Совета УССР за деятельностью Совета Министров УССР, которая применялась и в первые годы Советской власти ее высшими представительными органами, являлось принятие сессией Верховного Совета по истечении срока полномочий республиканского правительства постановления о его деятельности.

Важное средство сессионного контроля — заслушивание докладов Совета Министров УССР по отдельным вопросам. Так, 27 марта 1985 г. Верховный Совет УССР заслушал и обсудил доклад Первого заместителя Председателя Совета Министров УССР «О работе советских и хозяйственных органов республики по увеличению производства, расширению ассортимента и улучшению качества товаров для населения» и принял соответствующее постановление [3, 1985, № 15, ст. 372]. 18 апреля 1988 г. на седьмой (внеочередной) сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва с докладом о генеральной схеме управления народным хозяйством Украинской ССР выступил Председатель Совета Министров УССР [20, 1988, 19 апр.].

Верховный Совет УССР ежегодно рассматривал доклады Совета Министров УССР о ходе выполнения Государственного плана экономического и социального развития республики. В литературе справедливо отмечалось, что рассмотрение Верховными Советами лишь предварительных итогов выполнения планов не могло быть достаточно эффективным, если впоследствии оно не дополнялось также рассмотрением окончательных итогов выполнения планов [17, с. 130]. Иными словами, имелся своеобразный резерв для совершенствования контрольной функции Верховных Советов.

Действенным средством сессионного контроля является заслушивание на сессиях Верховного Совета УССР отчетов Совета Министров УССР по итогам всех форм работы за год в целом. Согласно ст. 117 Конституции УССР Совет Министров должен был регулярно отчетываться о своей работе перед Верховным Советом УССР. Однако в деятельности Верховного Совета УССР практика итоговых годовых отчетов правительства республики не нашла своего должного развития. В литературе обращалось внимание на нерегулярность отчетов и Совета Министров СССР на сессиях Верховного Совета СССР [8, с. 6]. Практике отчетов правительства (а также наркоматов и других центральных го-

сударственных учреждений) о его работе на республиканских съездах Советов и сессиях ЦИК посвящены разделы ряда государствоведческих работ, где рассматривались пути совершенствования контрольных функций Верховных Советов [9, с. 3; 4, с. 212; 5, с. 268]. А. Я. Слива пишет, что «отчеты правительства были правилом на всесоюзных и республиканских съездах Советов», и раскрывает целесообразность использования этого опыта [15, с. 205]. За период 1917—1937 гг. отчет, например, правительства УССР стоял в повестке дня двенадцати Всеукраинских съездов Советов. Если при этом добавить, что в 1920-х гг. до открытия Всеукраинских съездов Советов отчеты правительства УССР еще печатались большими тиражами типографским способом, то можно утверждать, что эффективность осуществления контрольных полномочий Всеукраинскими съездами Советов за деятельностью правительства республики была очень высокой [6; 7].

Верховный Совет УССР правомочен был осуществлять контрольные функции по отношению к министерствам и ведомствам УССР. Практиковалась (к сожалению, редко) и такая форма реализации контрольных полномочий, как заслушивание на сессиях докладов, сообщений и информации этих органов. Однако почти не практиковались на сессиях Верховного Совета УССР полные отчеты министерств и ведомств о их деятельности. В этой связи необходимо отметить, что в свое время на Всеукраинских съездах Советов (так же, как и на съездах Советов других советских республик) отчеты и доклады ведущих наркоматов и других центральных государственных учреждений республики были правилом, неукоснительно соблюдавшимся. Так, на V—XIII Всеукраинских съездах Советов было заслушано и обсуждено 40 отчетов и докладов наркоматов и других центральных ведомств УССР, в которых затрагивались важнейшие вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства [19, с. 103]. Причем заранее, до начала работы большинства Всеукраинских съездов Советов, отчеты наркоматов и других центральных ведомств республики издавались типографским способом большими тиражами [11].

Действенной формой контроля Верховного Совета УССР за деятельностью подотчетных ему органов государственного управления являлись запросы депутатов. Активное использование депутатами права на запрос способствовало расширению контрольных полномочий Верховного Совета [16, с. 90]. Практика запросов депутатов Верховного Совета УССР получила свое развитие, начиная с девятой сессии Верховного Совета УССР десятого созыва, и в дальнейшем осуществлялась относительно систематически. На состоявшейся 13 ноября 1987 г. шестой сессии Верховного Совета УССР одиннадцатого созыва были рассмотрены запросы трех депутатов. Ответы на них давали министр мелиорации и водного хозяйства УССР, заместитель Председателя Госагропрома, а также председатель Запорожского облисполкома

[3, 1987, № 47, с. 794]. Этим руководителям пришлось отчитываться перед депутатами во внеплановом порядке [18, с. 5].

Несколько сложнее обстояло дело с такой формой контроля, как вопросы депутатов Верховного Совета УССР к ответственным лицам министерств и ведомств. Анализ работы сессий Верховного Совета УССР показывает, что вопросы министрам, председателям государственных комитетов УССР депутатами задавались не часто. Таким образом, на сессиях Верховного Совета УССР данная форма контроля за деятельностью органов государственного управления использовалась не достаточно активно. В литературе высказывались предложения (с учетом опыта некоторых социалистических стран) о целесообразности введения в повестку дня каждой сессии в качестве обязательного пункта «Ответы на запросы и вопросы депутатов» [5, с. 270]. Обоснованность такого предложения подтверждается многочисленными примерами из истории советского строительства. Так, в 1920-е гг. на Всеукраинских съездах Советов делегаты задавали докладчикам (а это, как правило, были Председатель СНК УССР, наркомы) большое количество вопросов, затрагивавших важнейшие стороны деятельности руководимых ими органов. На X Всеукраинском съезде Советов (1927 г.) от делегатов на имя Председателя СНК УССР В. Я. Чубаря поступило 150 записок, большинство из которых содержали вопросы к докладчику [21, ф. 1, оп. 3, д. 1747, л. 59—61]. По докладу наркомторга УССР делегаты задали докладчику 70 вопросов [21, ф. 4402, оп. 1, д. 79, л. 32].

Совершенствование контрольных функций Верховного Совета УССР требовало увеличения продолжительности работы сессий с целью обеспечения большему количеству депутатов выступить в прениях, более детально и глубоко обсудить отчеты и доклады руководителей подотчетных государственных органов [10, с. 86]. За 1—2 дня, в течение которых, как правило, проходили сессии Верховного Совета УССР, осуществить всесторонний контроль за деятельностью названных органов трудно. Кратковременность сессий Советов даже с учетом большой подготовительной работы плохо согласовывалась с ленинским учением о Советах, не в полной мере отвечала решениям КПСС и требованиям Конституции о повышении роли Советов как представительных органов власти народа [5, с. 263—264].

В. И. Ленин, говоря об организации работы такого высшего представительного органа власти, как ВЦИК, подчеркивал: «...Надо добиться, чтобы ВЦИК работал более энергично и правильно собирался на сессиях, которые должны быть более длительными» [1, т. 45, с. 115]. В настоящее время сессии Верховного Совета УССР работают довольно продолжительное время.

Верховный Совет УССР в новом его конституционном статусе призван осуществлять действенный контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов. Этому в немалой степени способствует использование и развитие уже оправдавших

себя эффективных форм осуществления контрольных полномочий высшими представительными органами власти УССР, функционировавшими на предыдущих этапах советского строительства в республике.

- Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Горбачев М. С. К полновластия Советов и созданию социалистического правового государства. Доклад на сессии Верховного Совета СССР 29 ноября 1988 г. // Правда, 1988. 30 нояб. 3. Ведомости Верховного Совета УССР. 4. Азовкин И. А. Ленинский принцип соединения законодательства, управления и контроля в деятельности высших органов власти СССР // Советы: история и современность. М., 1987. 5. Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. 6. Два роки роботи Уряду УРСР. 1926/27—1927/28 рр.: Матеріали до звіту Уряду одинадцятому з'їздові Рад. Х., 1929. 7. Звіт робітничо-селянського Уряду України за 1923—1924 рік. До дев'ятого Всеукраїнського з'їзду Рад. Х., 1925. 8. Керимов Д. А., Кобець Н. Г. XXVII съезд КПСС и развитие социалистической демократии // Сов. гос-во и право. 1986. № 4. 9. Кривенко Л. Т. Роль Конституции в формировании новой практики контроля Верховных Советов за деятельностью подотчетных органов // Там же. 1982. № 5. 10. Нудненко Л. А. Некоторые вопросы проведения сессий Верховного Совета СССР // Вопросы теории социалистической государственности и управления. Барнаул, 1987. 11. Отчет народных комиссариатов УССР, уполномоченных народных комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и центральных учреждений V Всеукраинскому съезду Советов. Х., 1921. 12. Первая сессия Верховного Совета Украинской ССР (одиннадцатый созыв). 27 марта 1985 г.: Стеногр. отчет. К., 1985. 13. Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / Под ред. А. М. Васильева М., 1986. 14. Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов (Конституционные основы, практика, проблемы) // Сов. гос-во и право. 1987. № 11. 15. Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов: состояние и резервы перестройки. М., 1987. 16. Советское строительство / Под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой, К., 1988. 17. Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под ред. Г. В. Барабашева, Ю. М. Козлова. М., 1987. 18. Шевченко В. С. Ради народных депутатів — політична основа СРСР, головна ланка соціалістичного самоврядування народу // Рад. право. 1988. № 3. 19. Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917—1937 гг.). К., 1975. 20. Правда Украины. 21. ЦГАОР УССР.

Поступила в редколлегию 07.02.88