

*В. Єрмолаєв*, професор НЮА України

## Про законодавчу діяльність Верховної Ради Української РСР

В умовах реалізації конституційно-правової реформи в Україні, розширення функцій і повноважень Верховної Ради набувають важливого значення вивчення і врахування позитивного та негативного європейського і вітчизняного попереднього досвіду законотворення. В цьому відношенні заслуговує на особливу увагу дослідження законодавчої діяльності попередниці українського парламенту — Верховної Ради УРСР. Цій темі й присвячено пропоновану статтю.

Передусім слід зазначити, що ні в Конституції УРСР 1937 р., ні в Конституції УРСР 1978 р. не знайшли законодавчого закріплення основні функції Верховної Ради УРСР. Вони безпосередньо виводилися з її повноважень. Визначивши Верховну Раду єдиним законодавчим органом УРСР, Конституція 1937 р. передбачала її головну функцію — видання законів. Законотворча функція й стала провідною серед інших її функцій і повноважень. З 1938 по 1990 р. було прийнято велику кількість законів та постанов, які заклали фундамент сучасного парламентаризму в Україні<sup>1</sup>.

На першій сесії Верховної Ради I скликання у липні 1938 р. згідно з новою Конституцією УРСР було обрано Голову ВР (М. Бурмистенко) та двох його заступників (О. Корнійчук і П. Радченко), затверджено склад уряду, обрано Президію на чолі з Л. Корнійцем, Мандатну та Планово-бюджетну комісії<sup>2</sup>. Через рік, 25–28 липня 1939 р., Верховна Рада прийняла перші закони про Державний бюджет УРСР на 1939 р., про виконання державного бюджету УРСР 1937 р., про затвердження «Положення про вибори в обласні, районні, міські, сільські і селищні Ради депутатів трудящих УРСР», внесла зміни і доповнення до Конституції УРСР у зв'язку з утворенням Сумської, Кіровоградської та Запорізької областей, обрала Верховний Суд УРСР, затвердила укази Президії ВР УРСР та ін.

Відповідно до радянсько-німецького договору 1939 р. частини Червоної Армії перейшли кордон і звільнили Західну Україну від польського панування. 22 жовтня 1939 р. тут відбулися вибори до Народних зборів Західної України, які розпочали роботу 26–28 жовтня. Було затверджено

<sup>1</sup> Див.: Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 188.

<sup>2</sup> Див.: Вісті Всеукраїнського ЦВК. – 1938. – 26,27 лип.

Декларацію про встановлення радянської влади в Західній Україні<sup>1</sup>. 1 листопада 1939 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон про включення Західної України до складу СРСР та її возз'єднання з радянською Україною. Відповідно й третя сесія Верховної Ради УРСР і скликання прийняла Закон «Про прийняття Західної України до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки». Останні передвоєнні сесії ВР і скликання прийняли закони про Державний бюджет на 1940 і 1941 рр., про затвердження указів Президії Верховної Ради, постанови про затвердження окремих указів — про утворення Наркомату Державного контролю УРСР, про поділ НКВС УРСР на НКВС УРСР і НКДБ УРСР, про внесення змін до Кодексу законів про родину та ін. У зв'язку з розширенням складу СРСР, утворенням Молдавської РСР у серпні 1940 р., а також утворенням нових союзно-республіканських наркоматів Верховна Рада прийняла Закон про зміни і доповнення статей Конституції УРСР.

Відбулись і зміни в керівництві Верховної Ради та її Президії. Головою Верховної Ради було обрано О. Корнійчука, який очолював її протягом II і III, V–VII скликань. Обраний 1939 р. Головою Президії ВР М. Гречуха очолював її по 1953 р.<sup>2</sup>

У роки Великої Вітчизняної війни продовжувала діяти лише Президія ВР УРСР. Серед її найважливіших указів — про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про родину, опіку, подружжя і акти громадянського стану, про призначення П. Тичини наркомом освіти УРСР (1943 р.), М. Хрущова — Головою РНК УРСР (1944 р.), О. Корнійчука — наркомом закордонних справ (1944 р.), про відстрочку виборів до обласних, районних, міських, сільських і селищних Рад, про присвоєння почесних звань та ін.

Чергова сесія Верховної Ради УРСР і скликання, яка відбулася 4 березня 1944 р., прийняла закони про Державний бюджет УРСР на 1944 р., про утворення союзно-республіканського наркомату оборони УРСР та про утворення союзно-республіканського наркомату закордонних справ УРСР. Сьома й восьма сесії ВР УРСР і скликання лише затверджували державні бюджети на 1945 і 1946 рр. та звіти про виконання бюджетів попередніх років<sup>3</sup>. У цей час Президія прийняла указ про

<sup>1</sup> Див.: *Кульчицький В., Кондратюк С.* Встановлення радянських органів влади в Західній Україні у 1939–1941 роках // *Вісник Львівського університету.* – Сер. юрид. – 2001. – Вип. 36. – С. 137–141.

<sup>2</sup> Див.: *Керівники органів державної влади Української РСР // Про минуле – заради майбутнього / Упоряд. Ю. І. Шаповал; Редкол.: І. Ф. Курас та ін.* – К., 1989. – С. 407.

<sup>3</sup> Див.: *Сьома сесія Верховної Ради УРСР і скликання. 28–30 червня 1945 р. Стенограф. звіт.* – К., 1946. – С. 3.

призначення Д. Мануїльського наркомом закордонних справ УРСР, укази про перейменування окремих селищ і районів, про нагородження орденом «Материнська слава» (на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 18 серпня 1944 р.), присвоєння почесних звань та ін.

Таким чином, війна позначилась на законотворчій діяльності Верховної Ради УРСР. Її роль і в повоєнний період зводилась головним чином до затвердження Державного бюджету та звітів про його виконання, указів Президії ВР УРСР. Остання сама вирішувала невідкладні справи, які вимагали законодавчого оформлення. Близький розгром німецького фашизму, внесок народу України в наближення Перемоги, плани і перспективи утворення ООН стали причиною передання незначної частини зовнішньополітичних повноважень Верховній Раді УРСР та її Президії.

Законотворча діяльність Верховної Ради УРСР у повоєнний період не відзначалася продуктивністю, що принижувало її конституційний статус як законодавчого органу. Крім затвердження Державного бюджету УРСР та звіту про його виконання, Верховна Рада II скликання прийняла Закон про затвердження указів Президії від 21 листопада 1949 р. «Про Державний герб Української РСР», «Про Державний прапор Української РСР», внесення змін до Конституції УРСР. З найбільш значних законодавчих актів, ухвалених Президією Верховної Ради УРСР II і III скликань, слід виділити прийняте 12 грудня 1950 р. «Положення про вибори до Верховної Ради Української РСР», яке містило загальні засади виборчої системи, визначало порядок складання списків виборців, встановлення виборчих округів і дільниць, унормовувало порядок виставлення кандидатів у депутати, порядок голосування, визначення результатів виборців тощо. Президія ВР внесла суттєві зміни до Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів, Кодексу законів про сім'ю, про ратифікацію міжнародної Конвенції про політичні права жінок та ін.

На законодавчу діяльність Верховної Ради УРСР вплинули позитивні зміни, які відбувалися в державному та суспільному житті СРСР і УРСР, пов'язані зі смертю Й.Сталіна і хрущовською «відлигою». Територія УРСР розширилася за рахунок включення до її складу Кримської області, збільшувалась її компетенція щодо адміністративно-територіального устрою республіки, в державному плануванні та фінансуванні народного господарства<sup>1</sup>. У лютому 1957 р. було відновлено положення Конституції СРСР 1924 р. про віднесення до відання союзних

<sup>1</sup> Див.: Історія держави і права України: Підручник: У 2 т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. – 1997. – Т. 2. – С. 410–411.

республік законодавства про їх судоустрій, про прийняття цивільного, кримінального та процесуального кодексів. Все це створювало нові можливості і напрями законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР.

Головою Верховної Ради УРСР у 1953–1959 рр. був академік АН УРСР, поет П. Тичина. Головою Президії з 1954 по 1969 р. обирався Д. Коротченко, колишній Голова Ради міністрів УРСР.

З середини 50-х років важливим напрямом законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР була кодифікація законодавства, базою якої стали Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік. До підготовки актів, що кодифікувалися, були залучені вчені-юристи, фахівці народного господарства, працівники правоохоронних органів, трудящі, на обговорення яких виносилися проекти підготовлених законів. Верховна Рада прийняла Закон про судоустрій УРСР (1959 р.), Кримінальний кодекс Української РСР (1960 р.) (обидва набрали чинності з 1 квітня 1961 р.), Цивільний та Цивільно-процесуальний кодекси УРСР (1963 р., набрали чинності з 1 січня 1964 р.). Було ухвалено низку принципово важливих нормативних актів майже в усіх інших галузях законодавства. Верховна Рада на своїх сесіях внесла суттєві зміни і доповнення до Конституції УРСР: на шостій сесії IV скликання у зв'язку з утворенням Комісії радянського контролю; на сьомій сесії — доповнення про право громадян на освіту, зміни до виборчої системи та ін. Отже, несмілива демократизація партійно-радянської системи і демократичні зрушення в суспільстві позитивно позначились і на законотворчій роботі «радянського парламентаризму».

Важливі нормативні акти були ухвалені в цей час Президією Верховної Ради УРСР: 31 травня 1957 р. — Положення про обласну, районну, міську, районну в місті, сільську, селищну Ради депутатів трудящих, які стали основою для майбутніх законів про ці органи; постанова про посилення боротьби за зміцнення законності, прийнята за доповіддю Прокурора УРСР; указ Президії «Про порядок опублікування і набрання чинності законами Української РСР, постановами Верховної Ради Української РСР, указами і постановами її Президії і уточнення строків набрання чинності», який упорядковував справу оприлюднення законодавчих актів і вносив уточнення в строки набрання ними чинності. Вони підлягали оприлюдненню у «Відомостях Верховної Ради Української РСР» та негайному обнародуванню у газетах «Радянська Україна» та «Правда України».

Найактивніша законотворча робота Верховної Ради припадає на 1959–1966 рр., тобто на її п'яте і шосте скликання — час хрущовських

нововведень і змін. За цей час Верховна Рада прийняла понад 200 законодавчих актів<sup>1</sup>. Вони відобразили основні напрями її законотворення: законодавче забезпечення змін у системі органів державного управління, нормативне регулювання правового статусу місцевих Рад, розроблення і прийняття нових кодексів, удосконалення законотворчого процесу.

У 1959–1972 рр. Верховну Раду очолював О. Корнійчук, потім її Головою (по 1980 р.) було обрано академіка АН УРСР, ректора Київського державного університету М. Білого. Головою Президії у 1969–1972 рр. був О. Ляшко, якого на цій посаді змінив І. Грушецький, а в 1976–1984 рр. — О. Ватченко.

Незважаючи на зміну партійно-державного керівництва в СРСР і УРСР, основні напрями законотворчої роботи Верховної Ради змінилися мало. В липні 1968 р. вона обговорила і затвердила Закон «Про сільську і селищну Раду депутатів трудящих», який чітко визначав їх правовий статус і активізував діяльність цих представницьких органів, у липні 1971 р. — Закон «Про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих».

У 1969–1972 рр. Верховна Рада та її Президія прийняли низку важливих законодавчих актів: у травні 1971 р. Президія ухвалила постанову «Про структуру Верховного Суду Української РСР», четверта сесія ВР VIII скликання — постанову «Про стан використання земель і додержання земельного законодавства УРСР». Верховна Рада прийняла: у червні 1969 р. — Кодекс про шлюб і сім'ю, у липні 1970 р. — Земельний кодекс, у грудні 1970 р. — Виправно-трудоий кодекс, у грудні 1971 р. — Кодекс законів про працю, у червні 1972 р. — Водний кодекс. Отже, кодифікація перетворилася на постійну частину законодавчої діяльності Верховної Ради.

З прийняттям Конституції СРСР 1977 р. Верховна Рада УРСР, її Президія, постійні комісії розпочали ретельне розроблення проекту Конституції УРСР на основі союзного Основного Закону. Розробникам проекту було зрозуміло відправне і визначальне значення ст. 6 Конституції СРСР про КПРС як «керівну і спрямовуючу силу радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій». Шоста сесія Верховної Ради IX скликання продемонструвала повне розуміння цієї конституційної норми і сліпу готовність слідувати їй у законотворенні і практиці Рад народних депутатів. Розглянувши питання «Про завдання Рад народних депутатів Української РСР, що впливають з Конституції СРСР і рішень жовтневого (1977 р.) Пле-

<sup>1</sup> Підрахунки проведено за «Відомостями Верховної Ради УРСР».

нуму ЦК КПРС, доповіді і виступів Генерального секретаря ЦК КПРС, Голови Президії Верховної Ради СРСР тов. Л. І. Брежнєва на позачерговій сесії Верховної Ради СРСР», сесія постановила «цілком і повністю схвалити» рішення Пленуму ЦК КПРС, позачергової сьомої сесії Верховної Ради СРСР, положення і завдання, викладені в доповіді та виступах Л. Брежнєва.

За рішенням Політбюро ЦК КПРС УРСР і Президії Верховної Ради УРСР було створено комісію для підготовки проекту Конституції УРСР під головуванням члена Політбюро ЦК КПРС, першого секретаря ЦК КП УРСР В. Щербицького, яка й представила остаточну редакцію проекту Президії. Остання 22 березня 1978 р. прийняла указ «Про проект Конституції Української РСР», який схвалював його до оприлюднення і всенародного обговорення. Іншими указами Президія затвердила текст і музичну редакцію Державного гімну, прийняла рішення про скликання позачергової сьомої сесії ВР ІХ скликання. Комісія з підготовки проекту Конституції УРСР узагальнювала доповнення і поправки до проекту в ході його широкого публічного обговорення і 17 квітня 1978 р. подала його на затвердження Президії ВР, яка схвалила поданий проект. Позачергова сьома сесія Верховної Ради остаточно затвердила текст Основного Закону УРСР, прийняла Закон про порядок введення його в дію та Декларацію про прийняття та оголошення Конституції.

На основі прийнятої нею нової Конституції УРСР на дев'ятій та десятій сесіях Верховної Ради УРСР ІХ скликання було ухвалено проекти, підготовлені Радою Міністрів УРСР, постійними комісіями ВР, конституційні закони «Про Раду Міністрів УРСР» та «Про вибори до Верховної Ради Української РСР», «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів УРСР». Закони закріплювали на основі нової Конституції норми попередніх положень, прийнятих Верховною Радою. Закон «Про Раду Міністрів УРСР» визначав і конкретизував компетенцію уряду, порядок його формування, склад, місце у системі органів виконавчої влади, унормовував виконання ним своїх управлінських функцій. Ухвалені виборчі закони врегульовували відповідно до Конституції УРСР правовідносини, пов'язані з організацією і проведенням виборів депутатів Рад всіх рівнів.

Прийняття нових конституцій СРСР і УРСР дало поштовх до поживлення законодавчої діяльності Верховної Ради УРСР, поклато початок оновленню законодавства. 19 липня 1978 р. Президія ВР прийняла постанову про приведення законодавства УРСР у відповідність з конституціями СРСР і УРСР, а навесні 1979 р. — постанову про її виконання.

Вона зобов'язувала міністерства і відомства республіки «забезпечити підготовку в установлені строки і на належному рівні законопроектів і пропозицій про приведення чинних законодавчих актів УРСР» у відповідність з конституціями. Постанова доручала відділам Президії ширше залучати до розроблення законопроектів учених-юристів, викладачів вищих навчальних закладів, досвідчених фахівців міністерств.

12 вересня 1979 р. Президія ВР знов повернулася до питання вдосконалення законопроектної роботи. На її засіданні було заслухано доповідь міністра юстиції В. Зайчука про стан роботи по вдосконаленню і систематизації законодавства УРСР, констатовано, що Рада Міністрів вжила необхідних заходів щодо організації своєчасної підготовки передбачених планом проектів законодавчих актів.

Проте й надалі, в умовах піка брежневського застою законодавчому органу нав'язувалися не притаманні йому функції. Президія ВР неодноразово приймала постанови про подальше поліпшення ідеологічної, політико-виховної роботи «в світлі рішень» пленумів ЦК КПРС і ЦК КП УРСР, з'їздів КПРС, відповідних постанов Президії Верховної Ради СРСР. За існуючої практики питання про порядок денний Верховної Ради УРСР, державний бюджет і плани економічного і соціального розвитку, кандидатури керівників органів державної влади і управління спочатку вирішувались або погоджувались в ЦК КП УРСР. Партиєне керівництво весь час «опікувалося» роботою вищого законодавчого органу СРСР та республік. Як наслідок, корпоративні норми, закріплені в Статуті КПРС, рішеннях партії, виявлялися вище за норми, закріплені в Конституції УРСР, інших законах, прийнятих Верховною Радою УРСР.

Перша сесія Верховної Ради УРСР X скликання 25 березня 1980 р. обрала Головою Верховної Ради К. Ситника та чотирьох його заступників. Результатом узагальнення законодавства України стали в цей час розроблення і видання Зводу законів Української РСР, які здійснювалися на підставі постанови ЦК КП УРСР, Президії Верховної Ради УРСР і Ради Міністрів УРСР від 28 вересня 1976 р. «Про підготовку та видання Зводу законів Української РСР», постанови Президії ВР УРСР і Ради Міністрів УРСР від 4 серпня 1978 р. «Питання Зводу законів Української РСР» та постанови Президії ВР УРСР і Ради Міністрів УРСР від 5 вересня 1983 р. «Про план підготовки законодавчих актів Української РСР і постанов Уряду Української РСР на 1983–1985 роки». Окреслені в зазначених документах завдання щодо вдосконалення законодавства, його кодифікації, створення укрупнених актів і актів, які б заповнювали прогалини в чинному законодавстві УРСР, визначали послідовність

підготовки та видання його розділів, були головними орієнтирами при створенні Зводу законів УРСР. Він був оприлюднений як офіційне видання Президії Верховної Ради УРСР. З лютого 1986 р. постановою Президії і Ради Міністрів УРСР на Комісію з видання Зводу законів УРСР було покладено загальне керівництво роботою щодо його постійного оновлення». Так було зроблено важливий крок до вищої систематизації законодавства в Україні.

Верховна Рада УРСР X скликання прийняла також важливі законодавчі акти про охорону атмосферного повітря та про охорону і використання тваринного світу (1980 р.), Житловий кодекс УРСР (1983 р.). Після прийняття у 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, в Україні на їх базі було розроблено і прийнято Верховною Радою УРСР Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення. Водночас Президія Верховної Ради УРСР внесла важливі зміни і доповнення до раніше прийнятих кодексів: Кодексу УРСР про надра, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів, Водного кодексу УРСР, Кодексу про шлюб і сім'ю.

Верховна Рада УРСР XI скликання обрала своїм головою академіка АН УРСР П. Костюка, а головою Президії — В. С. Шевченко. Діяльність Верховної Ради цього скликання збігалася з початком «перебудови» в СРСР, розвитком гласності і демократизації, національного відродження і руйнування централізму. Ці тенденції відобразило й союзне законодавство 1985–1990 рр.: закони «Про державне підприємство (об'єднання)» (червень 1987 р.), «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації», «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в ССРСР» (квітень 1990 р.) та ін. Останній закон містив головну ідею — перевести місцеві Ради з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування, закріплював становище місцевих Рад як повноправних господарів на своїй території. Союзна законодавча база, яка швидко розширювалася, дала можливість Верховній Раді УРСР розпочати демократичні зміни у законодавстві УРСР.

27 жовтня 1989 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР», в якому зазначалося, що зміни до Конституції УРСР вносяться з метою розвитку демократії, самоврядування народу, вдосконалення виборчої системи, структури, діяльності Рад народних депутатів, органів правосуддя. Закон надав перемінам значного імпульсу. Зокрема, за нововведеною ст. 84 Конституції при виборах до Верховної Ради передбачалося утворення, крім одномандатних, ще й багатомандатних виборчих округів. Істотні



зміни було внесено у розділ 12 Конституції, який регламентував організацію і діяльність Верховної Ради, питання її виключного відання. Значно розширювалися представницькі повноваження Голови Верховної Ради УРСР як найвищої посадової особи республіки. Закон передбачав створення і функціонування Комітету конституційного нагляду УРСР, який обирався Верховною Радою строком на 10 років. Суттєві зміни було внесено до розділу 18 Конституції УРСР «Суд і арбітраж» та інших розділів.

На розвиток демократичних засад виборчої системи Верховна Рада 27 жовтня 1989 р. прийняла закони «Про вибори народних депутатів Української РСР» та «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР». Демократизація виборчої системи дала позитивні результати. У березні–квітні 1990 р. на всенародних виборах до Верховної Ради УРСР XII скликання і місцевих Рад народних депутатів національно-демократичні сили здобули переконливу перемогу. На виборах народних депутатів Верховної Ради на 450 мандатів претендувало 3653 кандидати, у середньому по вісім кандидатів на один мандат<sup>1</sup>. Тим самим була зламана радянська система одномандатних округів, безальтернативних виборів. Унаслідок цього у Верховної Ради УРСР створилися, з одного боку, партапаратна більшість депутатів («група 239»), а з другого — блок національно-демократичних сил (125 депутатів). Поява реальної опозиції, перехід до роботи депутатів на постійній основі, до парламентського режиму роботи на основі нового, Тимчасового регламенту знаменували кінець радянського парламентаризму, перетворення Верховної Ради УРСР на повноцінний парламент.

<sup>1</sup> Див.: Український парламентаризм: минуле і сучасне. – С. 171.