

В. Гончаренко, член-кореспондент
Академії правових наук України

Верховна Рада УРСР за Конституцією Української РСР 1978 р.

20 квітня 1978 р. позачергова сесія Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання прийняла нову Конституцію Української РСР. Сесія також прийняла «Декларацію Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки про прийняття і оголошення Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки», в якій оголошувалося про введення в дію Конституції УРСР з 20 квітня 1978 р.¹

Як і Конституція УРСР 1937 р., нова Конституція республіки також визначила місце і роль Верховної Ради УРСР в системі державної влади, присвятивши їй низку статей, вміщених у главі 12, що мала назву «Верховна Рада Української РСР». За Верховною Радою УРСР було закріплено статус найвищого органу державної влади Української РСР (ст. 97). У частині другій ст. 97 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що «Верховна Рада Української РСР правомочна вирішувати всі питання, віднесені Конституцією СРСР і цією Конституцією до відання Української РСР»². Таким чином, компетенція Верховної Ради УРСР новою Конституцією була прирівняна до компетенції УРСР, а Верховна Рада набула право розглядати і вирішувати будь-яке питання, у тому числі й таке, що належало до компетенції Президії Верховної Ради УРСР і Ради Міністрів УРСР. Таким чином, правовий статус Верховної Ради УРСР тепер повністю базувався «на марксистсько-ленінській ідеї повновладдя Рад, несумісний з теорією розподілу влади, яка категорично заперечувалась радянською доктриною»³. Конституція УРСР

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 267.

² Історія конституційного законодавства України: Зб. док. / Упоряд. В. Д. Гончаренко. – Х., 2007. – С. 143.

³ *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. – К., 1997. – С. 8. Тобто Конституція УРСР 1978 р. відмовилася від деяких елементів теорії розподілу влад, які були втілені у правовому статусі Верховної Ради СРСР і Верховних Рад союзних республік, визначених відповідно Конституцією СРСР 1936 р. і конституціями союзних республік, у тому числі Конституцією УРСР 1937 р. Елементи зазначеної теорії з'явилися у цих конституціях не в останню чергу завдяки Й. В. Сталіну. На думку деяких дослідників, рішення про проведення в СРСР конституційної реформи в середині 1930-х років почало визрівати у Сталіна після XVII з'їзду ВКП(б) (січень-лютий 1934 р.), де він заявив «про можливість використати парламентаризм та буржуазну демократію для розвитку радянської держави» (*Шершинева Е. А.* К вопросу об организации конституционных работ при разработке проекта Конституции СССР 1936 г. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2007. – № 5. – С. 72).

1978 р. пішла шляхом визначення і предметів виключного відання Верховної Ради УРСР. Так, прийняття Конституції УРСР, внесення до неї змін; затвердження державних планів економічного і соціального розвитку Української РСР, державного бюджету УРСР і звітів про їх виконання; утворення підзвітних їй органів здійснювалися виключно Верховною Радою УРСР. Конституція УРСР 1978 р. визнала кількісний склад Верховної Ради УРСР — 650 депутатів, які обиралися громадянами УРСР по виборчих округах з рівною кількістю населення (ст. 98). Конституція надавала Верховній Раді УРСР право обирати Голову Верховної Ради і чотирьох його заступників. На Голову Верховної Ради покладалося керування засіданнями Верховної Ради УРСР і відати її внутрішнім розпорядком. Сесії Верховної Ради повинні були скликатися двічі на рік. Передбачалася можливість скликання і почергових сесій Верховної Ради. Згідно з Конституцією УРСР, сесії Верховної Ради УРСР складалися з засідань Верховної Ради УРСР, а також засідань постійних та інших комісій Верховної Ради УРСР, що проводилися в період між ними. Конституція УРСР 1978 р. відносно чітко визначила правовий статус постійних комісій Верховної Ради УРСР. Так, згідно зі ст. 112 Конституції, Верховна Рада обирала з числа депутатів постійні комісії «для попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до відання Верховної Ради Української РСР, а також для сприяння проведенню в життя законів Української РСР та інших рішень Верховної Ради Української РСР і її Президії, контролю за діяльністю державних органів і організацій»¹. Крім законодавчих повноважень Верховна Рада УРСР наділялася повноваженнями здійснювати контроль за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів (ст. 113). У статті 114 Конституції УРСР визначалося, 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. Конституція УРСР 1978 р. визначила й деякі інші важливі положення організації та діяльності Верховної Ради УРСР. Конституція УРСР уповноважила Верховну Раду УРСР обирати Президію Верховної Ради УРСР — постійно діючий орган Верховної Ради УРСР, що був підзвітним їй у своїй діяльності і здійснював у межах, передбачених Конституцією, функції найвищого органу державної влади УРСР у період між її сесіями. У статті 108 Конституції наводився перелік предметів відання Президії Верховної Ради

¹ Позачергова сьома сесія Верховної Ради Української РСР (дев'яте скликання), 19–20 квітня 1978 р.: Стенографічний звіт. – К., 1978. – С. 173.

УРСР. Крім того, згідно з п. 1 ст. 109 Конституції УРСР 1978 р. Президія Верховної Ради УРСР наділялась правом у період між сесіями Верховної Ради (з наступним поданням на її затвердження на черговій сесії) вносити у разі необхідності зміни до чинних законодавчих актів Української РСР. Це положення Конституції певною мірою применшувало статус Верховної Ради УРСР як найвищого представницького органу державної влади, дозволяючи підзвітній їй Президії втручатися в законодавчу діяльність Верховної Ради УРСР. У віданні Верховної Ради УРСР Конституція УРСР 1978 р. залишила утворення Ради Міністрів УРСР — найвищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади УРСР, обрання Верховного Суду УРСР.

У наступні після прийняття нової Конституції УРСР роки були прийняті нормативно-правові акти, покликані забезпечити належну організацію та діяльність Верховної Ради УРСР, її органів, депутатів Верховної Ради УРСР. Так, 25 березня 1980 р. Верховна Рада УРСР затвердила Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР¹. 25 березня 1980 р. Верховна Рада УРСР прийняла Регламент Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. Регламент складався з 12 глав, у яких містилися 65 статей², і якими вперше за всю попередню історію існування Верховної Ради УРСР ретельно визначався порядок діяльності цього найвищого органу державної влади УРСР. Закріплений у Конституції УРСР у загальних рисах правовий статус депутата Верховної Ради УРСР досить детально був визначений у Регламенті Верховної Ради УРСР, Положенні про постійні комісії Верховної Ради УРСР, а також у Законі «Про порядок відклику депутата Верховної Ради УРСР»,³ Положенні про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР від 30 вересня 1981 р., Положенні про депутатські групи і депутатські пости в Українській УРСР від 21 липня 1982 р.⁴ 19 грудня 1978 р. Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон Української РСР про вибори до Верховної Ради Української РСР⁵.

Відповідно до Конституції УРСР 1978 р., інших законодавчих актів і здійснювала свою діяльність Верховна Рада УРСР, реалізуючи надані їй цією Конституцією повноваження. При цьому слід зазначити, що

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 269.

² Там само. – Ст. 268.

³ Там само. – 1979. – № 28. – Ст. 368.

⁴ Там само. – 1982. – № 31. – Ст. 462.

⁵ Дев'ята сесія Верховної Ради Української РСР (дев'яте скликання) 18–19 грудня 1978 р.: Стенографічний звіт. – К., 1979. – С. 184–204.

згідно з Законом «Про порядок введення в дію Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки», прийнятим 20 квітня 1978 р. Позачерговою сьомою сесією Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання, Верховна Рада УРСР, обрана до прийняття Конституції УРСР 1978 р., здійснювала всі повноваження, що надавалися Верховній Раді новою Конституцією УРСР¹. Так, 19 грудня 1978 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про Раду Міністрів Української РСР»². Здійснюючи повноваження по верховному управлінню, Дев'ята сесія Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання прийняла 27 червня 1979 р. постанову «Про стан та заходи по дальшому поліпшенню медичного обслуговування населення республіки в світлі положень Конституції СРСР і Конституції Української РСР та Закону Української РСР про охорону здоров'я»³.

У 1980-х роках функціонувала Верховна Рада УРСР десятого (1980–1985 рр.) і одинадцятого (1985–1990 рр.) скликань. На сесіях Верховної Ради УРСР десятого скликання приймалися різні за призначенням закони УРСР. Перш за все це були закони про державний план економічного і соціального розвитку Української РСР на відповідний календарний рік, закони про Державний бюджет Української РСР на відповідний рік. Друга сесія Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання прийняла 31 жовтня 1980 р. Закон «Про обласну Раду народних депутатів Української РСР» і Закон «Про затвердження Положення про адвокатуру Української РСР»⁴. Два важливих закони: «Про охорону атмосферного повітря» і «Про охорону і використання тваринного світу» прийняла Верховна Рада УРСР 27 листопада 1981 р. Серед найважливіших правових документів, прийнятих Верховною Радою УРСР десятого скликання, слід назвати Житловий кодекс Української РСР (1983 р.)⁵ і Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення (1984 р.)⁶. Верхов-

¹ Позачергова сьома сесія Верховної Ради Української РСР (дев'яте скликання) 19–20 квітня 1978 р.: Стенографічний звіт. – К., 1978. – С. 184.

² Дев'ята сесія Верховної Ради Української РСР (дев'яте скликання) 18–19 грудня 1978 р.: Стенографічний звіт. – К., 1979. – С. 165–182.

³ Десята сесія Верховної Ради Української РСР (дев'яте скликання) 26–27 червня 1979 р.: Стенографічний звіт. – К., 1979. – С. 137–144.

⁴ Друга сесія Верховної Ради Української РСР (десяте скликання), 30–31 жовтня 1980 р.: Стенографічний звіт. – К., 1981. – С. 170–208.

⁵ Седьмая сессия Верховного Совета Украинской ССР (десятого созыва), 30 июня 1983 года: Стенографический отчет. – К., 1983. – С. 115–180.

⁶ Десята сесія Верховної Ради Української РСР (десяте скликання). 6–7 грудня 1984 р.: Стенографічний звіт. – К., 1985. – С. 161–266.

на Рада УРСР десятого скликання на своїх сесіях регулярно приймала закони, якими затверджувались чисельні укази Президії Верховної Ради УРСР про внесення змін і доповнень до законодавчих актів УРСР. Верховна Рада також розглядала важливі питання, що стосувалися господарського, соціально-культурного будівництва в УРСР. Так, уже Перша сесія Верховної Ради УРСР десятого скликання розглянула питання про стан і заходи по дальшому поліпшенню будівництва житла та об'єктів комунально-побутового і соціально-культурного призначення в республіці, прийнявши після обговорення цього питання відповідну постанову¹. Здійснюючи повноваження в галузі верховного управління, Верховна Рада УРСР десятого скликання формувала підзвітні їй органи. Так, Перша сесія Верховної Ради десятого скликання обрала 25 березня 1980 р. Президію Верховної Ради УРСР у складі Голови Президії Верховної Ради УРСР, трьох заступників Голови, Секретаря Президії Верховної Ради УРСР і 20 членів Президії. Головою Президії Верховної Ради УРСР був обраний О. Ф. Ватченко². 26 березня 1980 р. Верховна Рада УРСР прийняла постанову про утворення Ради Міністрів УРСР. Головою Ради Міністрів УРСР був обраний О. П. Ляшко³. Того ж дня Верховна Рада УРСР обрала Верховний Суд УРСР на чолі з його Головою О. Н. Якименком⁴. Головою Верховної Ради УРСР Перша сесія обрала депутата К. М. Ситника⁵. Верховна Рада також обрала Мандатну та інші постійні комісії Верховної Ради УРСР десятого скликання.

Верховна Рада УРСР одинадцятого скликання (1985–1990 рр.) функціонувала в період так званої перебудови (1986–1991 рр.), коли відбувалися суттєві реформи державного апарату в Союзі РСР в цілому, і в Українській РСР зокрема, зміни у статусі УРСР як союзної держави, досить помітні зміни у законодавстві. Не минули ці процеси і Верховну Раду УРСР одинадцятого скликання, особливо наприкінці 1980-х років. Так, практично чи не вперше за всю багатолітню історію діяльності Верховної Ради УРСР, під час голосування на засіданнях Десятої сесії Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання (25–28 жовтня 1989 р.) виявилися депутати, які голосували проти прийняття законів. Так, за прийняття Закону про мови в Українській РСР проголосувало 528 депу-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1980. – № 15. – Ст. 271.

² Там само. – Ст. 267.

³ Там само. – Ст. 272.

⁴ Там само. – Ст. 274.

⁵ Перша сесія Верховної Ради Української РСР (десяте скликання), 25–26 березня 1980 р.: Стенографічний звіт. – К., 1980. – С. 131.

татів, проти 29,2 утрималися¹. За прийняття Закону про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР проголосувало 522 депутати, проти 2,2 утрималися². Далеко не однозначним було постатейне голосування по цих законах. У руслі перебудовчих процесів Десята сесія Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання розглянула таке питання порядку денного сесії, як «Про правове забезпечення реформи представницьких органів державної влади в Українській РСР». З доповіддю по цьому питанню на сесії виступила Голова Президії Верховної Ради УРСР В. С. Шевченко, яка була обрана на цю високу посаду ще на Першій сесії Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання 27 березня 1985 р.³ Після дуже гострих дебатів по цьому питанню Верховна Рада прийняла 27 жовтня 1989 р. закони: «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»⁴, «Про вибори народних депутатів Української РСР»⁵, «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР»⁶. У преамбулі Закону «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» зазначалося, що зміни до Конституції УРСР вносяться з метою розвитку демократії, самоврядування народу, удосконалення виборчої системи, структури, діяльності Рад народних депутатів, органів правосуддя. Прийняття Закону від 27 жовтня 1989 р. означало певне зрушення у бік розвитку представницької демократії в Україні. Зокрема Закон забезпечував перехід до реальної, а не тільки проголошеної альтернативності висування кандидатів у депутати⁷.

Суттєві зміни Законом «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» було внесено в розділ 12 Конституції УРСР, що регламентував організацію та діяльність Верховної Ради УРСР. Так, значно розширювався перелік питань, які належали виключному віданню Верховної Ради УРСР. Закон також значно розширював повноваження Голови Верховної Ради УРСР. Він тепер вважався найвищою службовою особою республіки і представляв УРСР у країні та міжна-

¹ Десята сесія Верховної Ради Української РСР (одинадцяте скликання), 25–28 жовтня 1989 р.: Стенографічний звіт. – К., 1990. – С. 200.

² Там само. – С. 237.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1985. – № 15. – Ст. 352.

⁴ Десята сесія Верховної Ради Української РСР (одинадцяте скликання), 25–28 жовтня 1989 р.: Стенографічний звіт. – К., 1990. – С. 317–331.

⁵ Там само. – С. 334–356.

⁶ Десята сесія Верховної Ради Української РСР (одинадцяте скликання), 25–28 жовтня 1989 р.: Стенографічний звіт. – К., 1990. – С. 357–382.

⁷ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 193.

родних відносинах. Верховна Рада УРСР набувала право обирати строком на 10 років Комітет конституційного нагляду УРСР. Законом були внесені зміни і у кількісний склад депутатів Верховної Ради УРСР. Тепер Верховна Рада складалася не з 650, а 450 народних депутатів УРСР, які обиралися по виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців. І все ж таки незважаючи на суттєві зміни статей Конституції УРСР, які стосувалися Верховної Ради УРСР, Закон від 27 жовтня 1989 р. залишив за нею статус найвищого органу державної влади УРСР з правом необмеженого втручання в компетенцію органів виконавчої та судової влади республіки, що суперечило принципу розподілу влад.

І тільки Верховна Рада УРСР дванадцятого скликання, перший тур виборів до якої відбувся 4 березня 1990 р., поступово почала набувати рис справжнього парламенту. Цьому сприяло вже те, що висування кандидатів у народні депутати Української РСР відбувалося демократично, гласно і при відсутності так званої у минулому «рознарядки»¹. На відміну від попередніх десятиліть, коли була майже 100 % явка виборців на виборчі дільниці і всі кандидати з першого разу обиралися майже 100 % виборців в депутати Верховної Ради УРСР у день голосування, вибори до Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, за даними Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів Української РСР, дали зовсім інші результати. Так, у голосуванні 4 березня 1990 р. взяло участь 84,69 % виборців, включених у списки виборців для виборів народних депутатів в Українській РСР. Вибори відбулися у всіх 450 виборчих округах, але народні депутати УРСР були обрані в цей день тільки в 112 округах. У 331 окрузі, у кожному з яких балотувалося більше двох кандидатів (теж уперше за всі історію виборів до Верховної Ради УРСР) у народні депутати і жодного з них не було обрано, були призначено проведення повторного голосування. В одному виборчому окрузі при підрахунку голосів були виявлені помилки, і результати голосування підлягали уточненню. У 6 виборчих округах, де балотувалося по 2 кандидати в депутати, вони не дістали необхідної кількості голосів виборців і не були обрані депутатами. У цих округах було призначено проведення повторних виборів². У період з 10 по 18 березня 1990 р. відбулося повторне голосування по виборах народних депутатів Української РСР, у результаті якого було обрано 330 народних депутатів Української РСР³. Трохи пізніше були обрані й інші народні депутати Української РСР⁴.

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 4. – С. 67.

² Там само. – № 13. – С. 235.

³ Там само. – № 14. – С. 267.

⁴ Там само. – № 19. – С. 412.

Перша сесія Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, згідно з указом Президії Верховної Ради УРСР від 6 квітня 1980 р. повинна була розпочати свою роботу 15 травня 1990 р.¹ Так воно й сталося. 15 травня 1990 р. о 10 годині ранку в м. Києві розпочала роботу перша сесія Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання². З цієї сесії відкривалася якісно нова сторінка в історії найвищого представницького законодавчого органу України, — становлення Верховної Ради як органу дійсно парламентського типу. Так, уперше в історії Верховної Ради УРСР у ній створювалася опозиція, до складу якої увійшло 125 депутатів³. Припинила існування практика, коли сесії Верховної Ради УРСР тривали 1, 2–3 дні,⁴ а закони й інші рішення приймалися депутатами практично завжди одногосно. Починаючи з першої сесії Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, сесії тривали, як і подобає справжньому парламенту, кілька місяців. Так, перша сесія Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання тривала з 15 травня до 3 серпня 1990 р. На закінчення сесії виступив Голова Верховної Ради УРСР депутат Л. М. Кравчук⁵. Він був обраний на цю посаду на засіданні Верховної Ради УРСР 23 липня 1990 р.⁶ замість В. А. Івашка, повноваження якого як Голови Верховної Ради УРСР були припинені, згідно з поданою ним заявою, Верховною Радою УРСР з 9 липня 1990 р.⁷ Головою Верховної Ради УРСР В. А. Івашко був обраний Верховною Радою 4 червня 1990 р.⁸

За 2,5 місяця перша сесія Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання провела значну роботу. Особливе місце серед прийнятих Верховною Радою документів займає «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р.,⁹ якою утверджувалось здійснення українським народом його невід’ємного права на самовизначення. Важливим політичним кроком у національному відродженні України було при-

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 16. – С. 244.

² Там само. – № 23. – С. 507.

³ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 194.

⁴ Останньою в історії Верховної Ради сесією, яка працювала 2 дні, була дванадцята сесія Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання. Вона працювала 16–17 лютого 1990 р.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 33. – С. 655.

⁶ Там само. – № 32. – Ст. 436.

⁷ Там само. – № 31. – Ст. 434.

⁸ Там само. – № 25. – Ст. 396.

⁹ Закони України. Т. I. – К., 1996. – С. 5–9.

йняття Закону «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р.¹ Декларація, зокрема, містила положення про те, що «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову».

У наступні після прийняття Декларації про державний суверенітет України місяці були здійснені заходи по провадженню в життя зазначеного принципу. Так, 24 жовтня 1990 р. замість передбаченого Конституцією УРСР у редакції 29 жовтня 1989 р. Комітету конституційного контролю реформованою 24 жовтня 1990 р. Конституцією УРСР був передбачений Конституційний Суд². У липні 1991 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції УРСР³.

5 липня 1991 р. були прийняті закони: «Про Президента України» і «Про вибори Президента України»⁴. Залишалося привести у відповідність до принципу розподілу влади правовий статус Верховної Ради УРСР. Відбулося це вже після набуття Україною незалежності⁵. Ця історична подія знайшла своє правове закріплення у прийнятих Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р. постанові «Про проголошення незалежності України» і Акті проголошення незалежності⁶. Розпочався новий етап в історії України — розбудова Української незалежної держави, вагомий внесок в яку покликана була зробити і Верховна Рада УРСР — найвищий орган законодавчої влади в Україні.

¹ Закони України. Т. І. – К., 1996. – С. 10–15.

² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – С. 606.

³ Там само. – 1991. – № 33. – С. 445.

⁴ Там само. – № 33. – С. 446, 448.

⁵ Так, 14 лютого 1992 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України», згідно з яким у ст. 97 частини перша і друга були викладені в такій редакції: «Стаття 97. Єдиним органом законодавчої влади України є Верховна Рада України. Верховна Рада України правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом» (Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – С. 563). Таким чином, Верховна Рада де-юре наблизилася до статусу законодавчого органу – парламенту України. Цьому також служило позбавлення президії Верховної Ради України права вносити зміни і доповнення в діючі законодавчі акти з подальшим представленням їх для затвердження черговою сесією Верховної Ради України.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – С. 502.