



### Володимир Гончаренко

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри історії держави і права України  
та зарубіжних країн  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6387-4464>  
history.juracad@gmail.com

УДК [340.1:342.5](477)“1985/1991”

## ПОВНОВАЖЕННЯ НАЙВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ У ПЕРІОД ПЕРЕБУДОВИ (1985–1991 РОКИ)

Анотація. В історії українського народу, який має багатовікову традицію свого національного державотворення, період перебудови (1985–1991 рр.) виділяється тим, що саме в цей час відбувалися процеси, які призвели до руйнації надмірно централізованої держави, яким був тогочасний Союз Радянських Соціалістичних Республік (СРСР), і склалися сприятливі умови до проголошення незалежності України.

Метою статті є висвітлення процесу поступового розширення повноважень найвищих органів державної влади й управління Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) у галузі законотворчості, зокрема, що забезпечувало високий рівень її суверенізації і мотивувало республіку, у підсумку, до проголошення незалежності.

У результаті аналізу норм Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. з'ясовано, що союзні державні органи влади й управління на початку перебудови були наділені надзвичайно широкими повноваженнями для створення розгалуженої системи союзного законодавства, яким регулювалися майже всі сфери державного, господарського, соціально-культурного будівництва в країні. Союзним республікам, зокрема й УРСР, мало що залишалося для нормотворчої діяльності на республіканському рівні. Окреслені норми союзної і республіканської конституцій, за допомогою яких забезпечувалося верховенство союзної нормативної бази і недопущення будь-якого відхилення законодавства УРСР від вимог законодавства СРСР. Спеціально акцентується увага на ст. 71 Конституції УРСР, в якій безапеляційно наголошувалося, що закони СРСР вважалися обов'язковими на території УРСР. Доведено, що конституційно забезпечене верховенство союзного законодавства закономірно призвело до дії на території УРСР величезної кількості різноманітних за своєю юридичною природою союзних законодавчих актів, зокрема Основ законодавства СРСР і союзних республік з усіх найголовніших галузей права. Експансія союзного законодавства на територію України не припинялася практично до самого розпаду СРСР.

Обґрунтовано, що з розгортанням демократичних процесів в умовах поглиблення перебудови ставала очевидною необхідність відмови від сталінської моделі союзної держави і переведення її у статус дійсно федеративної з подальшим розширенням прав союзних республік, зокрема й у галузі законотворчості. Аналізується зміст Закону СРСР “Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації”. Доводиться, що цим нормативно-правовим актом московське союзне партійно-державне керівництво намагалося проводити політику начебто удосконалення взаємовідносин між СРСР в особі його найвищих органів державної влади й управління і союзними республіками, а насправді здійснювало політику збереження широких повноважень зазначених органів, зокрема і в законотворчій сфері.

У дослідженні з'ясовано, що в умовах перебудови тогочасне кремлівське керівництво, вимушене здійснювати тактику лавірування при вирішенні міжнаціональних відносин, вирішило продемонструвати свою спроможність забезпечити можливість реалізації союзними республіками їх конституційного права на вихід із СРСР. Вихід же УРСР зі складу СРСР означав би повну відмову республіки від союзного законодавства. У статті аналізується Закон СРСР “Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР” й обґрунтовується висновок, що реалізувати Україні відповідно до цього Закону своє право на вихід із СРСР було практично неможливо.

Наголошується, що після прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України почалося активне дистанціювання України від союзного центру за всіма напрямками державного будівництва, що знаходило своє відображення у змінах і доповненнях Конституції УРСР і логічно завершилося прийняттям Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р. історичного документа – Акта проголошення незалежності України, яким крім незалежності країни проголошувалося і створення самостійної української держави – України.

Під час дослідження проаналізовано Закон України “Про правонаступництво України” і постанову Верховної Ради України “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”, за допомогою яких відкривався шлях, так би мовити, до демонтажу в незалежній Україні союзного законодавства, яке впродовж багатьох років домінувало в республіці, що утримувалася у лещатах держави під назвою “СРСР”, в якій панувала адміністративно-командна система управління.

Ключові слова: верховенство законодавства СРСР; законодавство УРСР; перебудова 1985–1991 рр.; проголошення незалежності України; законодавство України про правонаступництво України.

У багатовіковій історії держави і права України період так званої перебудови (1985–1991 рр.) займає особливе місце. Саме тоді відбувалися зміни в економічній, політичній, ідеологічній, державній, правовій сферах Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР), союзних республіках, які входили до складу цієї величезної держави, зокрема й Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) як однієї з союзних республік. А все починалося з того, що позачерговий березневий (1985 р.) пленум Центрального комітету Комуністичної

партії Радянського Союзу (далі – ЦК КПРС) обрав на посаду Генерального секретаря ЦК цієї партії М. Горбачова, з ім'ям якого пов'язане проведення нового багатовекторного політичного курсу в СРСР упродовж 1985–1991 рр. Суть цього курсу, ініційованого кремлівською партійно-радянською верхівкою, полягала у спробі здійснити певну модернізацію економіки, соціальної сфери, ідеології, державного апарату та правової системи, зовнішньої політики країни. 23 квітня 1985 р. новий Генеральний секретар ЦК КПРС М. Горбачов виступив на пленумі ЦК партії з доповіддю “Про скликання чергового ХХVII з'їзду КПРС і завдання, пов'язані з його підготовкою”, в якій обґрунтував концепцію і стратегію прискорення соціально-економічного розвитку країни, курс на оновлення соціалізму. Потім ця стратегія отримала подальший розвиток у рішеннях ХХVII з'їзду КПРС, XIX Всесоюзної конференції КПРС, пленумів ЦК КПРС. Курс на оновлення соціалізму оформився в генеральну лінію партії на революційну перебудову всіх сфер життя багатомільйонної країни, яким був СРСР на початку перебудови.

Метою дослідження є висвітлення процесу поступового розширення повноважень найвищих органів державної влади й управління УРСР у галузі законотворчості, зокрема й у тому, що забезпечувало високу ступінь її суверенізації та мотивувало республіку, у підсумку, до проголошення незалежності.

Відповідно до ст. 70 чинної на той момент Конституції СРСР 1977 р. СРСР був єдиною союзною державою, утвореною на основі принципу соціалістичного федералізму, “в результаті вільного самовизначення націй і добровільного об'єднання рівноправних Радянських Соціалістичних Республік”<sup>1</sup> До речі, у ст. 6 цієї Конституції КПРС визначалась як керівна і спрямовуюча сила радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій. Тому не випадково перебудова здійснювалася за ініціативою і під керівництвом саме КПРС.

Перебудовчий процес у СРСР захопив і УРСР як одну з союзних республік, яка отримала цей статус у складі СРСР, утвореного у далекому 1922 р. На початку перебудови СРСР фактично був централізованою державою, для якої була характерна надмірна концентрація державної влади, функцій і повноважень у центрі в особі союзних органів державної влади й управління. Це багато у чому знецінювало задекларований на конституційному рівні принцип федеративного устрою СРСР. Він як суверенна держава мав свою єдину територію, яка включала території союзних республік; державний кордон; єдине союзне громадянство, при

<sup>1</sup> Сборник нормативных актов по советскому государственному праву (Лукьянов А отв ред, Юрид лит 1984) 109.

якому кожний громадянин союзної республіки був громадянином СРСР; цілісну систему союзних органів державної влади й управління; єдині збройні сили; грошову і кредитну системи; бюджет; державну символіку. СРСР також мав розгалужену систему законодавства, яке безпосередньо відображало його національно-державний устрій<sup>2</sup>. Засади цієї системи визначалися Конституцією СРСР 1977 р. Так, відповідно до п. 4 ст. 73 до відання СРСР в особі його найвищих органів державної влади й управління відносилось забезпечення єдності законодавчого регулювання на всій території СРСР, встановлення Основ законодавства СРСР і союзних республік у різних галузях права. Конституція СРСР також містила статті, в яких говорилося про конкретне союзне законодавство. Так, у ст. 101 встановлювалося, що порядок проведення виборів до Рад народних депутатів визначається законом СРСР, союзних та автономних республік. У статті 106 говорилося, що недоторканність депутатів, а також інші гарантії депутатської діяльності встановлювалися Законом про статус депутатів й іншими законодавчими актами СРСР, союзних та автономних республік.

Достатньо широкими нормотворчими повноваженнями Конституція СРСР наділяла Уряд СРСР – Раду Міністрів СРСР. Уряд СРСР на основі і на виконання законів СРСР та інших рішень Верховної Ради СРСР та її Президії мав право видавати постанови й розпорядження і перевіряти їх виконання. Нормативні акти Ради Міністрів СРСР визнавалися обов'язковими для виконання на всій території СРСР (ст. 133 Конституції). Конституція передбачала і нормотворчу діяльність, яку здійснювали міністерства і державні комітети СРСР і наділялися правом у межах своєї компетенції видавати акти на основі й на виконання законів СРСР, інших рішень Верховної Ради СРСР і її Президії, постанов і розпоряджень Ради Міністрів СРСР, а також організувати й перевіряти їх виконання (ст. 135 Конституції). Таким чином, Конституція СРСР 1977 р. передбачала розгалужену систему союзного законодавства, яким регулювалися майже всі сфери державного, господарського, соціально-культурного будівництва в країні. Союзним республікам мало чого залишалось для нормотворчості на республіканському рівні.

Конституція СРСР містила норми, за допомогою яких забезпечувалося верховенство союзного законодавства, недопущення відхилення законодавства союзних республік, зокрема й УРСР, від вимог законодавства СРСР. Так, у ст. 74 Конституції СРСР встановлювалося, що закони СРСР мали однакову силу на території всіх союзних республік, а у випадку розбіжності закону союзної республіки з загальносоюзним законом діяв

<sup>2</sup> М Марченко (ред), *Теория государства и права* (Издательство Московского университета 1987) 349.



закон СРСР. Це означало встановлення Конституцією принципу пріоритетності союзного закону<sup>3</sup>. Стаття 121 Конституції СРСР відносила до відання Президії Верховної Ради СРСР здійснення контролю за дотриманням Конституції СРСР і забезпеченням відповідності конституцій та законів союзних республік Конституції і законам СРСР. Верховенство союзного законодавства забезпечувалося також наділенням Конституцією СРСР Ради Міністрів СРСР правом із питань, віднесених до відання СРСР, призупиняти виконання постанов і розпоряджень Ради Міністрів союзної республіки (ст. 134 Конституції). Для того щоб закони СРСР, постанови й інші акти Верховної Ради СРСР неухильно виконувалися у союзних республіках, ст. 116 Конституції СРСР передбачала публікацію цих правових актів мовами союзних республік. Публікувалися ці акти й українською мовою у такому офіційному виданні, як “Відомості Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік”. З 1989 р. союзні акти почали друкуватися українською мовою у такому офіційному виданні Верховної Ради СРСР, як “Відомості З’їзду народних депутатів СРСР у Верховній Раді СРСР”. Однак при цьому слід наголосити, що зазначені “Відомості”, надруковані українською мовою, містилися в одному й тому самому журналі разом із “Відомостями” такого ж змісту, але надрукованими російською мовою. Відповідно до ст. 4 Закону СРСР від 24 квітня 1990 р. “Про мови народів СРСР” російська мова визнавалася на території СРСР офіційною мовою СРСР і використовувалася як засіб міжнаціонального спілкування<sup>4</sup>.

На початку перебудови в Україні діяла Конституція УРСР 1978 р. У преамбулі якої говорилося, що народ УРСР прийняв і проголосив цю Конституцію, зокрема й відповідно до Конституції (Основного Закону) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1977 р.<sup>5</sup> Тому не випадково ця відповідність призвела до того, що Конституція УРСР повністю підпорядковувала всі сфери життя УРСР союзному центру, зокрема і його законодавчій системі. Так, у ст. 4 Конституції УРСР встановлювалося, що державні і громадські організації, службові особи зобов’язані були дотримуватися Конституції СРСР, Конституції УРСР і радянських законів. Як бачимо, на першому місці стоїть Конституція СРСР. Відповідно до ст. 30 Конституції УРСР обов’язки державних органів, громадських організацій, службових осіб і громадян щодо забезпечення безпеки країни та зміцнення її обороноздатності також визначалися законодавством СРСР. Про Конституцію СРСР, союзне законодавство, дія яких розпо-

<sup>3</sup> Е Козлова (отв ред), *Советское государственное право: учебник* (Юрид лит 1983) 393.

<sup>4</sup> Про мови народів СРСР: Закон СРСР від 24 квітня 1990 р. *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*, 1990. № 19. Ст. 327.

<sup>5</sup> *Історія конституційного законодавства України: збірник документів* (Гончаренко В упоряд, Право 2007) 124.

всюджувалася і на території УРСР, ішлося і в інших статтях Конституції УРСР (статті 37, 90, 95, 97, 120, 122, 127, 135, 138, 149). А у статті 71 Конституції УРСР взагалі наголошувалося, що закони СРСР вважалися обов’язковими на території УРСР.

Таким чином, на союзному й українському конституційних рівнях проголошувалося верховенство і союзного законодавства, від якого повністю залежало українське республіканське законодавство, навіть у тій вузькій сфері державного, господарського, соціально-культурного будівництва, яке належало до законодавчих повноважень органів державної влади й управління УРСР. Цілком обґрунтованим є висновок Г. Сапаргалієва про те, що оскільки СРСР “фактично не був федеративною державою, радянське законодавство у змістовному розумінні не було федеративним”<sup>6</sup>. Тому цілком закономірно, що на початку перебудови на території УРСР діяла велика кількість різноманітних за своєю юридичною силою союзних законодавчих актів, перш за все, Конституція СРСР та Основи законодавства СРСР і союзних республік з усіх найголовніших галузей права<sup>7</sup>.

З розгортанням демократичних процесів в умовах поглиблення перебудови ставала все більш очевидною необхідність відмови від сталінської моделі союзної держави і впровадження у країні дійсно федеративної держави. Деякі заходи щодо розширення повноважень союзних республік були окреслені у постанові З’їзду народних депутатів СРСР від 9 червня 1989 р. “Про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики СРСР”<sup>8</sup>. У документі наголошувалося на необхідності неухильного дотримання й суттєвого розширення прав союзних республік, зокрема і в законодавчій сфері. Дотримуючись цієї настанови З’їзду народних депутатів СРСР, московське союзне керівництво почало проводити політику, начебто удосконалення взаємовідносин між СРСР і союзними республіками, а насправді політику збереження, а то й розширення повноважень союзних органів влади й управління, зокрема і в галузі законотворчості. 26 квітня 1990 р. був прийнятий Закон СРСР “Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб’єктами федерації” (далі – Закон)<sup>9</sup>. Він містив низку цікавих статей конституційного характеру. Так, ст. 6 відносила не просто до відання, а до виключного відання СРСР в особі його найвищих органів державної влади й управління

<sup>6</sup> Государственно-правовые отношения в обновляющейся федерации. “Круглый стол” журнала “Советское государство и право” (1991) 9 Советское государство и право 19.

<sup>7</sup> Див.: *Основы законодательства Союза ССР и союзных республик* (Юрид лит 1987) 512.

<sup>8</sup> Про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики СРСР: постанова З’їзду народних депутатів СРСР від 9 червня 1989 р. *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*, 1989. № 3. Ст. 52.

<sup>9</sup> Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб’єктами федерації: Закон СРСР від 26 квітня 1990 р. *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*, 1990. № 19. Ст. 329.



широке коло питань державного, господарського будівництва, оборони країни, зовнішньої політики. Закон визначав питання, вирішення яких відносилося до спільного відання союзних і республіканських органів державної влади. Наприклад, згідно з п. 1 ст. 8 Закону найвищим органам державної влади СРСР передавалося встановлення основ правового становища радянських громадян та їхніх громадських об'єднань, захист прав і свобод громадян СРСР незалежно від місця їхнього проживання. Ясна річ, що для регулювання відносин у зазначених сферах необхідно було приймати законодавчі акти союзного рівня, на базі яких потім союзні республіки могли приймати відповідні нормативні акти. Відповідно до п. 3 ст. 8 найвищим органам державної влади СРСР передавалося встановлення основ цивільного, земельного, лісового, водного, гірничого, кримінального, кримінально-виконавчого, фінансового, трудового законодавства, законодавства про соціальне забезпечення, про народну освіту, про охорону здоров'я, про охорону навколишнього середовища, про адміністративні правопорушення, про судоустрій і судочинство. Цією ж статтею органам державної влади й управління передавалося встановлення правових основ, які забезпечували б функціонування загальносоюзного ринку та його захист в інтересах усіх республік, а також встановлення загальних засад в інших галузях державного, господарського, соціально-культурного будівництва, які (ці засади) визначалися у союзних нормативних актах. Слід зазначити, що Закон, називаючи питання виключного відання союзних державних органів і спільного відання союзних та республіканських органів, нічого не говорив про питання, віднесені до відання союзних республік. Зверхність законодавчих актів СРСР підкріплювалася ст. 11 Закону, в якій вказувалося, що Конституція СРСР, закони СРСР, інші акти найвищих органів державної влади та управління СРСР були обов'язковими до виконання на всій території СРСР. Оскільки територія СРСР складалася із територій республік, то це означало, що обов'язковість союзного законодавства стосувалася і території УРСР. Зазначеною статтею також встановлювалося, що у разі суперечності законів та інших актів найвищих органів державної влади союзної республіки Конституції СРСР, законам СРСР та іншим актам найвищих органів державної влади СРСР діяли акти, видані органами СРСР.

При цьому слід зазначити, що Закон містив норму, яка, на перший погляд, була покликана гарантувати союзній республіці право на захист від законодавчого, так би мовити, свавілля з боку Ради Міністрів СРСР, союзних міністерств, державних комітетів і відомств СРСР щодо союзних республік. Так, у ч. 1 ст. 13 Закону встановлювалося, що найвищі

органи державної влади союзної республіки мали право опротестовувати постанови й розпорядження Ради Міністрів СРСР, якщо вони порушували права союзної республіки. Ця норма дає підстави стверджувати про появу механізму відстоювання прав союзної республіки у взаємовідносинах між нею і союзним органом. Насправді ця норма була дещо декларативною, оскільки у тій же ч. 1 ст. 13 Закону встановлювалося, що спірне питання підлягало вирішенню Верховною Радою СРСР. Не важко здогадатися, на користь якого органу вирішувалося б спірне питання. Частина 2 ст. 13 Закону наділяла найвищі органи державної влади й управління союзної республіки тепер вже навіть правом припиняти чинність на своїй території актів міністерств, державних комітетів і відомств СРСР у разі порушення ними законодавства СРСР або союзної республіки з повідомленням про це Раду Міністрів СРСР. Однак у цьому разі вирішення спірного питання покладалося на союзні органи. Було встановлено, що спірне питання вирішувала Верховна Рада СРСР у разі, коли чинність акта відповідного органу СРСР було припинено Верховною Радою союзної республіки, або вирішувала Рада Міністрів СРСР – у разі, коли чинність акта відповідного органу СРСР припинялася Радою Міністрів союзної республіки. Передбачений механізм вирішення спірних питань між союзними й республіканськими органами є ще одним свідченням намагання кремлівської верхівки зберегти верховенство союзного законодавства в умовах активного розгортання у союзних республіках процесів суверенізації.

У цих складних умовах тогочасне кремлівське керівництво, здійснюючи тактику лавірування, вирішило продемонструвати свою прихильність справі забезпечення такого фундаментального конституційного права союзної республіки, як право вільного виходу (сецесії) з СРСР, про що йшлося у Конституції СРСР, конституціях союзних республік, а також у Законі СРСР від 26 квітня 1990 р. «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації». Так, у ст. 2 встановлювалося:

За кожною союзною республікою зберігається право вільного виходу з СРСР. Рішення про вихід союзної республіки з СРСР приймається вільним волевиявленням народів союзної республіки шляхом референдуму (народного голосування). Порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР, вирішується Законом СРСР<sup>10</sup>.

Реалізація союзною республікою, наприклад УРСР, свого права на вихід із СРСР означала б початок припинення на її території дії союзного законодавства і створення законодавства незалежної держави.

<sup>10</sup> Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації (н 9).



Але реалізувати УРСР своє конституційне право на вихід із СРСР було далеко непростою справою. Річ у тім, що 26 березня 1990 р. Рада Національностей Верховної Ради СРСР прийняла постанову “Про проект Закону про порядок вирішення питань, пов’язаних з виходом союзної республіки з СРСР”, відповідно до якої проект зазначеного Закону приймався у першому читанні, а відповідним комісіям і комітетам Верховної Ради СРСР доручалося доопрацювати проект Закону з урахуванням пропозицій і зауважень, висловлених народними депутатами СРСР, і подати його 2 квітня 1990 р. на розгляд Верховної Ради СРСР<sup>11</sup>. Це доручення Ради Національностей Верховної Ради СРСР було виконано, і 3 квітня 1990 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон СРСР “Про порядок вирішення питань, пов’язаних з виходом союзної республіки з СРСР”<sup>12</sup>. На перший погляд прийняття нормативно-правового акта видавалося, так би мовити, епохальною подією у правовому визначенні взаємовідносин між СРСР і його суб’єктами – союзними республіками. З’явилася, принаймні, надія на можливість відновити, наприклад, УРСР незалежність і вкотре почати самостійно розбудовувати свою державу. Річ у тому, що український народ мав багатовікові традиції свого національного державотворення. Це і Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Гетьманська козацька держава (друга половина XVII–XVIII ст.), національна державність часів визвольних змагань 1917–1921 рр. У період панування в Україні радянської моделі влади, зокрема й за часів перебування її у складі СРСР, у Конституціях СРСР 1924, 1936, 1977 рр. містилися норми, які передбачали право союзних республік на вільний вихід із СРСР. Про право України на вільний вихід із СРСР говорилося і в Конституціях УРСР 1929, 1937, 1978 рр. Однак механізм виходу союзної республіки з СРСР розроблено так і не було. Аналіз змісту Закону СРСР від 3 квітня 1990 р. “Про порядок вирішення питань, пов’язаних з виходом союзної республіки з СРСР” дає підстави стверджувати, що реалізувати право союзної республіки на вихід із СРСР було дуже непросто, оскільки Закон передбачав дійсно “надзвичайно складну процедуру виходу”<sup>13</sup>. Вкрай болісним міг виявитися вихід із СРСР для УРСР. Річ у тім, що у ч. 2 ст. 14 визначалося, що у взаємовідносинах між республікою, яка мала намір вийти із СРСР, з одного боку, і СРСР, а також іншими республіками, з другого боку, упродовж перехідного періоду, котрий міг тривати до п’яти років, мало бути розв’язано цілу низку складних питань. Треба також було

<sup>11</sup> Про проект Закону про порядок вирішення питань, пов’язаних з виходом союзної республіки з СРСР: постанова Рада Національностей Верховної Ради СРСР від 26 березня 1990 р. *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1990. № 14. Ст. 229.

<sup>12</sup> Про порядок вирішення питань, пов’язаних з виходом союзної республіки з СРСР: Закон СРСР від 3 квітня 1990 р. *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1990. № 15. Ст. 252.

<sup>13</sup> В Колісник, “Біловезька Угода у контексті права та під тиском міфів” (1995) 3 Віче 136.

погодити статус територій, що не належали республіці, яка виходила з СРСР, на момент її вступу до складу СРСР. Добре відомо, що УСРР (згодом УРСР) ввійшла до складу СРСР у 1922 р. Також відомо, що у 1939р. до складу УРСР були приєднані західноукраїнські землі, а у 1954 р. від РРФСР до УРСР було передано Кримську область. Не важко зрозуміти, на скільки б скоротилася територія України після її виходу з СРСР. І все ж таки, незважаючи на маневри союзного центру, зокрема й шляхом прийняття відповідних нормативних актів, спрямовані на збереження його домінування над союзними республіками, останні відповіли на це прийняттям у середині 1990 р. декларацій про державний суверенітет. Так, 12 червня 1990 р. була прийнята Декларація про державний суверенітет РРФСР. 16 липня 1990 р. Декларацію про державний суверенітет України прийняла Верховна Рада УРСР<sup>14</sup>. Декларація проголошувала верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території, недоторканність і незмінність кордонів, право народу України на володіння, користування і розпорядження національним багатством, самостійне створення банківської, цінової, фінансової, митної, податкової систем. У Декларації йшлося про право України на власні збройні сили, внутрішні війська, органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді республіки. Декларація, закріплюючи за Україною високі рівень суверенізації, реально наближала її до незалежності. Водночас слід зазначити, що вона була прийнята Верховною Радою в той час, коли УРСР входила до складу СРСР, в якому продовжувало домінувати союзне законодавство. Тому намагаючись дистанціюватися від союзного центру, зокрема й по лінії законодавства, Верховна Рада УРСР прийняла 24 жовтня 1990 р. Закон УРСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР”<sup>15</sup>. При цьому внесення до Конституції УРСР 1978 р. деяких змін і доповнень були обумовлені прийняттям Декларації про державний суверенітет України. Зазначеним Законом із глави 7 Конституції, що мала назву “Українська РСР – союзна республіка у складі СРСР”, виключалися частини 2 і 3 ст. 68, у яких встановлювалося, що УРСР забезпечувала за СРСР в особі його найвищих державних органів державної влади й управління права, визначені ст. 73 Конституції СРСР, і що поза межами, зазначеними в ст. 73 Конституції СРСР, УРСР самостійно здійснювала державну владу на своїй території. У новій редакції викладалася ст. 71 Конституції УРСР. Якщо в попередній редакції вона мала такий зміст: ‘Стаття 71. Закони СРСР є обов’язковими на те-

<sup>14</sup> Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 р. в *Закони України, т 1* (1996) 5-9.

<sup>15</sup> Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 24 жовтня 1990 р. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1990. № 45. Ст. 606.

риторії Української РСР», а відповідно до Закону від 24 жовтня 1990 р.: «Стаття 71. На території Української РСР зберігається верховенство законів республіки»<sup>16</sup>. Таким чином, хоча в новій редакції ст. 71 Конституції УРСР не заявлялося про повне ігнорування союзного законодавства, але за республіканським законодавством тепер визнавалася зверхність на території республіки. Крім того, в Законі від 24 жовтня 1990 р. тепер прямо називалися ті сфери, котрі регулювалися виключно законодавством УРСР. Це стосувалося, зокрема: порядку проходження військової служби громадянами УРСР; обов'язків державних органів, громадських організацій, службових осіб і громадян щодо забезпечення безпеки України та зміцнення її обороноздатності; організації та порядку діяльності Конституційного Суду України; організації та порядку діяльності прокуратури УРСР тощо. До жовтня 1990 р. зазначені питання на законодавчому рівні регулювалися СРСР.

Закріплення Законом УРСР від 24 жовтня 1990 р. верховенства на території УРСР її законів було одним із проявів розгортання справжньої «війни» між союзним і республіканськими законодавствами, котра стала особливо напруженою після прийняття союзними республіками декларацій про державний суверенітет. А. Піголкін називав війну законів «війною норм: вона ведеться практично на всіх рівнях правотворчості» і наголошував на тому, що «головна сфера, де проявляються протиріччя юридичних норм – видання республіканських законів, які прямо чи побічно, в цілому чи то в якийсь-то частині протирічять союзним нормам»<sup>17</sup>. Намагаючись вирівняти ситуацію на користь союзного законодавства, Верховна Рада СРСР прийняла 24 жовтня 1990 р. Закон «Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР»<sup>18</sup>. У ньому, зокрема, констатувалося, що законодавча діяльність найвищих органів державної влади союзних республік на основі прийнятих ними декларацій про державний суверенітет зміцнювала політичну й економічну самостійність республік і наповнювала реальним змістом їхній суверенітет. Водночас у ньому зазначалося, що почастишали випадки відмови державних органів союзних республік від реалізації загальносоюзних законів та інших актів найвищих органів державної влади й управління СРСР, виданих у межах їхньої компетенції. Також зазначалося, що робилися спроби закріплення попередніх умов дії цих актів на території відповідних союзних республік – ратифікації або затвердження загальносоюзних актів найвищими органами республік. Називалися й інші обста-

<sup>16</sup> Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР (н 15).

<sup>17</sup> Государственно-правовые отношения в обновляющейся федерации. «Круглый стол» журналу «Советское государство и право» (1991) 9 Советское государство и право 212.

<sup>18</sup> Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР; Закон СРСР від 24 жовтня 1990 р. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1990. № 44. Ст. 918.

вини, які підривали верховенство союзного законодавства. Тому цей Закон містив норми, спрямовані на забезпечення верховенства і дієвості союзних законодавчих актів. Зокрема, ст. 1 встановлювалося, що закони, укази Президента СРСР, інші акти, видані в межах їхніх повноважень, були обов'язковими для виконання всіма державними і громадськими організаціями, службовими особами й громадянами на території СРСР. У статті також зазначалося, що якщо закон республіки не збігався із законом СРСР, то надалі діяв закон СРСР. Ясно, що протистояння між союзним центром і союзними республіками в законодавчій галузі породжувало дестабілізацію у сфері правового регулювання, поглиблюючи в ній кризові явища. Справа в цих взаємовідносинах зайшла так далеко, що 24 грудня 1990 р. З'їзд народних депутатів СРСР вимушений був прийняти постанови «Про збереження Союзу РСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік»<sup>19</sup> і «Про референдум СРСР у питанні про Союз Радянських Соціалістичних Республік»<sup>20</sup>. Однак і після прийняття цих правових актів протистояння між союзними державними органами і союзними республіками продовжувалося, про що, зокрема, свідчить інформація, яка містилася у постанові Верховної Ради СРСР від 20 лютого 1991 р. «Про виступ на Центральному телебаченні 19 лютого 1991 р. Голови Верховної Ради РРФСР Б. М. Єльцина». У постанові, зокрема, зазначалося, що у цьому виступі Б. Єльцина містилися положення і заклики, спрямовані на зміну законно обраних найвищих органів влади країни, негайну відставку Президента СРСР, які входили у протиріччя з Конституцією СРСР і створювали в країні надзвичайну ситуацію<sup>21</sup>. Протистояння між союзним центром і союзними республіками проявилось і під час проведення референдуму СРСР 17 березня 1991 р. у питанні про збереження СРСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, про що йшлося у постанові Верховної Ради СРСР від 21 березня 1991 р. «Про підсумки референдуму СРСР 17 березня 1991 року». У документі, зокрема, зазначалося, що органи влади деяких республік (Грузія, Литва, Молдова, Латвія, Вірменія, Естонія) не виконали рішення IV З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР про проведення референдуму. Тому Верховна Рада СРСР визнала за необхідне вжити заходів для забезпечення суворого додержання за-

<sup>19</sup> Про збереження Союзу РСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік: постанова З'їзду народних депутатів СРСР від 24 грудня 1990 р. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1990. № 59. Ст. 1158.

<sup>20</sup> Про референдум СРСР у питанні про Союз Радянських Соціалістичних Республік: постанова З'їзду народних депутатів СРСР від 24 грудня 1990 р. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1990. № 59. Ст. 1161.

<sup>21</sup> Про виступ на Центральному телебаченні 19 лютого 1991 р. Голови Верховної Ради РРФСР Б. М. Єльцина: постанова Верховної Ради СРСР від 20 лютого 1991 р. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1991. № 9. Ст. 204.



конів СРСР, недопущення протиборства союзного і республіканського законодавства, для консолідації і згуртування суспільства на шляхах його демократичного оновлення<sup>22</sup>.

Однак і в таких умовах союзні державні органи продовжували нарощувати свою законодавчу базу, що розповсюджувала свою дію і на УРСР як одну з союзних республік. У цьому легко перекоонатися, якщо звернутися, наприклад, до такого джерела, як Відомості З'їзду народних депутатів і Верховної Ради СРСР (номери 1–40) за перше півріччя 1991 р., у яких друкувалися тексти законів СРСР, указів Президента СРСР, інші правові акти союзних державних органів. Але наскільки вони виконувалися в республіках, зокрема і в УРСР, особливо після проголошення 24 серпня незалежності України, це вже окреме питання.

Стабілізувати відносини між союзним центром і союзними республіками, зокрема і в законодавчій сфері, покликаний був новий Союзний Договір, робота над проектом якого активізувалася наприкінці 1990 р. Так, 3 грудня того самого року Верховна Рада СРСР прийняла постанову “Про загальну концепцію нового Союзного Договору і пропонуваній порядок його укладання” – підтримати в основному зазначену концепцію цього Договору, а також передати поданий Президентом СРСР проект Союзного Договору для обговорення на IV З'їзді народних депутатів<sup>23</sup>. Таке обговорення відбулося. 25 грудня 1990 р. З'їзд народних депутатів СРСР прийняв постанову “Про загальну концепцію нового Союзного Договору і порядок його укладання”, в якій спеціально підкреслювалося, що головною умовою досягнення згоди між СРСР і суб'єктами федерації було додержання чинної Конституції СРСР і союзного законодавства<sup>24</sup>.

Упродовж першої половини 1991 р. відбувалася активна робота з підготовки проекту нового Союзного Договору. 28 червня 1991 р. проект “Договору про Союз суверенних держав”, який детально й неодноразово розглядався, змінений та уточнений повноважними представниками республік, Радою Федерації і підготовчим комітетом, утвореним IV З'їздом народних депутатів СРСР, був опублікований у центральних газетах<sup>25</sup>. Проект Договору приділяв увагу й законодавчому питанню. Він містив ст. 11 “Закони”, яка встановлювала, що закони Союзу з питань

<sup>22</sup> Про підсумки референдуму СРСР 17 березня 1991 року: постанова Верховної Ради СРСР від 21 березня 1991 р. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1991. № 13. Ст. 350.

<sup>23</sup> Про загальну концепцію нового Союзного Договору і пропонуваній порядок його укладання: постанова Верховної Ради СРСР від 3 грудня 1991 р. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1990. № 50. Ст. 1077.

<sup>24</sup> Про загальну концепцію нового Союзного Договору і порядок його укладання: постанова З'їзду народних депутатів СРСР від 25 грудня 1990 р. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1991. № 1. Ст. 2.

<sup>25</sup> Проект “Договору про Союз суверенних держав” 28 червня 1991 р. (28 июня 1991) 152 Известия.

його відання мали верховенство і були обов'язковими для виконання на території республік. До відання ж СРСР ст. 5 Договору відносила найголовніші для будь-якої держави питання внутрішньої і зовнішньої політики, які планувалося врегульовувати союзними законами. Але це не все. У статті 6 “Сфера спільного відання Союзу і республік” перелічувалися питання державного, господарчого, соціально-культурного будівництва, які підлягали вирішенню союзними органами влади разом із республіками. Аналіз змісту статей 5 і 6 проекту Договору дає підстави стверджувати, що республікам мало що залишалось для регулювання суспільних відносин за допомогою республіканського законодавства.

11 і 12 липня 1991 р. доповідь про проект Договору про Союз суверенних держав обговорювалася на засіданнях Верховної Ради СРСР. 12 липня Верховна Рада СРСР прийняла постанову “Про проект Договору про Союз суверенних держав”, в якій, зокрема, зверталася увага на необхідність при доопрацюванні документа сформулювати в проекті Союзного Договору перелік Основ законодавства СРСР і республік, а також не допускати зупинення СРСР законів республік і республіками – союзних законів, розв'язуючи можливі спори шляхом погоджувальних процедур або рішеннями Конституційного Суду СРСР<sup>26</sup>. Як бачимо, наміри зберігати Основи законодавства СРСР і республік гарантувало союзним органам можливість зберігати їх монопольне право у сфері законодавства вже у майбутньому Союзі суверенних держав, однією з яких могла бути і Українська держава у випадку утворення такого Союзу. Верховна Рада СРСР також прийняла Звернення до Верховних Рад і депутатів таких республік, як Грузія, Литва, Молдова, Латвія, Вірменія та Естонія, які взагалі не розглядали проект Союзного Договору<sup>27</sup>. А переговори між союзним керівництвом і представниками інших республік стосовно Союзного Договору відбувалися досить складно. Утім, 15 серпня 1991 р. було розповсюджено остаточний текст проекту Союзного Договору. Однак і цей документ залишав фактично недоторканою зверхність центру при прийнятті рішень із ключових питань державного, господарського, соціально-культурного будівництва в новому СРСР (Союзі Радянських Суверенних Республік) – суверенній федеративній державі. Церемонію попереднього підписання Союзного Договору було призначено на 20 серпня 1991 р. Однак 19–21 серпня у СРСР відбулася спроба здійснити державний переворот, спрямований на збереження централізованої союзної держави. Але триденний путч, який розпочався у Моск-

<sup>26</sup> Про проект Договору про Союз суверенних держав: постанова Верховної Ради СРСР від 12 липня 1991 р. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1991. № 29. Ст. 853.

<sup>27</sup> Верховным Советам Грузии, Литвы, Молдовы, Латвии, Армении, Эстонии, народным депутатам этих республик: Обращение Верховного Совета от 12 июля 1991 г. *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. 1991. № 29. Ст. 854.

ві 19 серпня 1991 р., був припинений демократичними силами. Невдала спроба державного перевороту у СРСР прискорила його розпад. Так, 6 вересня 1991 р. утворена відповідно до Закону СРСР від 5 вересня 1991 р. “Про органи державної влади і управління Союзу РСР в перехідний період” Державна Рада СРСР прийняла постанови про визнання незалежності Литовської, Латвійської та Естонської республік<sup>28</sup>.

24 серпня 1991 р. позачергова сесія Верховної Ради УРСР прийняла справді історичний документ – Акт проголошення незалежності України, яким крім незалежності країни проголошувалося і створення самостійної української держави – Україна<sup>29</sup>. У цей же день Верховна Рада УРСР прийняла і постанову “Про проголошення незалежності України”<sup>30</sup>. У цих коротких за змістом історичних документах не випадково знайшлося місце для відповіді на питання про законодавчу базу тепер вже незалежної держави. Було визначено, що з моменту проголошення незалежності України на її території чинними ставали виключно її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки. Акт проголошення незалежності України було підтверджено на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. У цей же день Президентом України був обраний Л. Кравчук. 5 грудня 1991 р. Верховна Рада України прийняла звернення “До парламентів і народів світу”, в якому наголошувалося, що понад 90 % учасників референдуму висловилися за незалежність України і тим самим здійснилися віковічні мрії та прагнення одного з найчисленніших народів Європи відродити свою неодноразово руйновану державність. У документі також зазначалося, що Договір 1922 р. про утворення СРСР Україна вважає стосовно себе недійсним і нечинним<sup>31</sup>.

На момент проголошення незалежності України на її території діяло законодавство УРСР, яке багато в чому дублювало відповідне законодавство СРСР. Тому 12 вересня 1991 р. був прийнятий Закон України “Про правонаступництво України”. У статті 3 визначалося, що закони УРСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою УРСР, продовжували діяти на території України, якщо вони не суперечили законам України, ухваленими після проголошення незалежності України. Шлях до демонтажу в Україні союзного законодавства, яке впродовж багатьох років домінувало в республіці, був відкритий, хоча формально СРСР продовжував існувати, незважаючи на те, що в кінці серпня 1991 р. про свою незалеж-

<sup>28</sup> Див.: *Відомості Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. 1991. № 37. Ст. 1091, 1092, 1093.

<sup>29</sup> Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

<sup>30</sup> Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради УРСР від 24 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

<sup>31</sup> До парламентів і народів світу: звернення Верховної Ради України від 5 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 8. Ст. 199.

ність проголосили не тільки Україна, а й інші республіки. Останню, так би мовити, юридичну крапку на можливості відновлення верховенства союзного законодавства поставила підписана 8 грудня 1991 р. президентами РРФСР і України, Головою Верховної Ради Білорусі Угода про створення Співдружності Незалежних Держав, яка передбачала припинення існування СРСР як суб'єкта міжнародного права і геополітичної реальності, зокрема і з його законодавчими органами<sup>32</sup>. Перед незалежною Україною відкривався шлях до створення свого вітчизняного права. Відповідь на питання про долю союзного законодавства в Україні після припинення існування СРСР містилася у постанові Верховної Ради України від 12 серпня 1991 р. “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”. У ній зазначалося, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки підлягали застосуванню акти законодавства СРСР із питань, які не були врегульовані законодавством України і за умов, якщо вони не суперечили Конституції і законам України<sup>33</sup>. Це було правильне рішення, оскільки беззастережне скасування всього законодавчого масиву союзного законодавства, яке застосовувалося в Україні до розпаду СРСР, могло призвести до анархії й безладу у сфері правового регулювання після проголошення її незалежності. Закон України “Про правонаступництво України” і постанова Верховної Ради від 12 вересня 1991 р. “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР” залишалися чинними ще тривалий час. І тільки наприкінці серпня 2019 р. Президентом України був внесений проект Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про правонаступництво України’ щодо скасування дії актів СРСР та УРСР на території України”, зареєстрований під № 1075. У законопроекті ст. 3 Закону “Про правонаступництво України” запропоновано викласти у такій редакції:

Стаття 3. Закони та інші акти органів державної влади і управління Союзу РСР та Української РСР, крім Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, актів, що стосуються адміністративно-територіального устрою України та державного кордону України, актів, якими надано згоду на обов'язковість міжнародних договорів, укладених Українською РСР, актів організаційно-розпорядчого характеру та індивідуальних актів, не діють на території України<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Людина. *Право. Держава: Збірник правових актів* (Торош В упоряд, Консум 1996) 47-9.

<sup>33</sup> Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР: постанова Верховної Ради України від 12 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 621.

<sup>34</sup> Про внесення змін до Закону України “Про правонаступництво України” щодо скасування дії актів СРСР та Української РСР на території України: проект Закону України від 29 серпня 2019 р. № 1075 <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66305](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66305)> (дата звернення: 09.12.2019).



У проєкті закону водночас пропонувалося визнати такою, що втратила силу, постанову Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”. З прийняттям зазначеного Закону буде поставлена остання крапка в історії союзного законодавства, яке впродовж багатьох років домінувало в системі законодавства України.

## REFERENCES

## Bibliography

## Edited books

1. *Istoriia konstitutsiinoho zakonodavstva Ukrainy: zbirnyk dokumentiv [History of Constitutional Legislation of Ukraine: Collected Documents]* (Honcharenko V uporiad, Pravo 2007) (in Ukrainian).
2. Kozlova E (otv red), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo: uchebnik [Soviet State Law: Textbook]* (Jurid lit 1983) (in Russian).
3. *Liudyna. Pravo. Derzhava: zbirnyk pravovykh aktiv [Individual. Law. State: Collected Legal Acts]* (Torosh V uporiadnyk, Konsum 1996) (in Ukrainian).
4. Marchenko M (red), *Teoriia gosudarstva i prava [Theory of State and Law]* (Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta 1987) (in Russian).
5. *Osnovy zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznykh respublik [Primary Legislation of the USSR and the Union Republics]* (Jurid lit 1987) (in Russian).
6. *Sbornik normativnykh aktov po sovetskomu gosudarstvennomu pravu [Collected Statutory Acts on Soviet State Law]* (Luk'janov A otv red, Jurid lit 1984) (in Russian).

## Journal articles

7. “Gosudarstvenno-pravovye otnosheniia v obnovljajushhejsja federacii. “Kruglyj stol” zhurnala “Sovetskoe gosudarstvo i pravo” [“State Legal Relations in the Renewing Federation. Round Table of the Journal ‘Soviet State and Law’”] (1991) 9 *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* 19 (in Russian).
8. Kolisnyk V, ‘Bilovezka Uhoda u konteksti prava ta pid tyskom mifiv’ [“The Belovezha Accords in the Context of Law and Under the Pressure of Myths’] (1995) 3 *Viche* 136 (in Ukrainian).

Прим. ред.: За результатами голосування від 12 вересня 2019 р. проєкт Закону про внесення змін до Закону України “Про правонаступництво України” щодо скасування дії актів СРСР та УРСР на території України відхилено.

Volodymyr Goncharenko

LAW-MAKING POWERS OF SUPREME PUBLIC  
AND ADMINISTRATIVE AUTHORITIES OF UKRAINE  
IN THE PERESTROIKA PERIOD (1985–1991)

ABSTRACT. In the history of Ukrainian people, with their centuries-long tradition of national State-building, the Perestroika period (1985–1991) was special in the sense that in those times there were processes which resulted in the destruction of the excessively centralized State which, in fact, the then Union of Soviet Socialist Republics (USSR) was, and also given that favorable conditions emerged for the proclamation of Ukraine's independence.

The article aims at highlighting the process of gradual expansion of powers of the supreme public and administrative authorities of the Ukrainian Soviet Socialist Republic (UkSSR) with regard to lawmaking, in particular, those which ensured a high level of its sovereignty and, in the long run, drove the Republic to declare its independence.

Having analyzed the provisions of the USSR Constitution, 1977 and the UkSSR Constitution, 1978, the author established that at the beginning of Perestroika, the Union public and administrative authorities were given extremely broad powers to create an extensive system of Union legislation which regulated almost all areas of State-, economic, social and cultural building in the country. The Union Republics, including the Ukrainian SSR, had little left for their own rule-making activities at the national level. The article outlines the provisions of the Union and Republican Constitutions which ensured the supremacy of the Union regulatory framework and prevented any deviation of UkSSR legislation from requirements of USSR legislation. The author puts a particular emphasis on Article 71 of the USSR Constitution which declared categorically that laws of the USSR were mandatory in the Ukrainian SSR territory. It is proved that the constitutional supremacy of the Union legislation naturally entailed the situation when a huge quantity of Union legal acts of diverse legal nature were in effect in the Ukrainian SSR territory, in particular, primary legislation of the USSR and the Union Republics in all of the main branches of law. Such expansion of the Union legislation within Ukraine's territory did not stop almost until the collapse of the USSR.

The article proves that as Perestroika progressed entailing the deployment of democratic processes, there obviously arose the need to abandon the Stalinist model of the Union State and transfer it to the status of a truly Federal State with further expansion of the rights of the Union republics, including those which they had with regard to lawmaking. The article analyzes the content of the Law of the USSR “On Delineation of Powers Between the USSR and Constituent Entities of the Federation”. The author demonstrates that by this legal act, the Moscow Union State Party leadership pretended to pursue the policy of improving the relations between the USSR, represented by its supreme public and administrative authorities, and the Union Republics, but in fact implemented the policy of preserving the broad powers of those bodies, including in the law-making area.

It is established in the study that under the conditions of Perestroika, the then Kremlin leadership, being forced to implement the maneuvering tactics in resolving the issues of interethnic relations, decided to demonstrate its ability to ensure that the Union Republics

could exercise their constitutional right to secede from the USSR. The withdrawal of the Ukrainian SSR from the USSR would mean that the Republic completely renounced the Union legislation. The article analyzes the Law of the USSR "On the Procedure for Resolving Issues Related to the Secession of the Union Republic from the USSR" and substantiates the conclusion that it was almost impossible for Ukraine to exercise its right to secede from the USSR in accordance with this Law.

It is noted that after the adoption of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine on July 16, 1990, Ukraine began actively distancing itself from the Union center in all areas of State-building, and this was reflected in the changes of and additions to the Constitution of the USSR and logically entailed the adoption by the UkSSR's Verkhovna Rada of the historical document on August 24, 1991 – the Act of Proclamation of Independence of Ukraine which, along with independence of the country, proclaimed the establishment of the sovereign Ukrainian State -Ukraine.

Within the study, the author analyzed the Law of Ukraine "On Legal Succession of Ukraine" and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Procedure of Interim Validity of Separate Acts of USSR Legislation in the Territory of Ukraine"; they, so to speak, opened the way for the independent Ukraine to dismantle the Union legislation which for many years dominated in the Republic that was held in the grip of the State known as "the USSR" with its dominating administrative command system of administration.

KEYWORDS: supremacy of the USSR legislation; legislation of the Ukrainian SSR; Perestroika 1985–1991; declaration of independence of Ukraine; legislation of Ukraine on legal succession of Ukraine.

#### IV. Пам'ятки права як атрибути української державності



Ольга Середя

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
відповідальна секретарка Національного проєкту  
"Скарбниця пам'яток українського права"

#### ПАМ'ЯТКИ ПРАВА ЯК НЕВІД'ЄМНІ АТРИБУТИ ТА ФУНДАМЕНТ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ В КОНЦЕПЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЄКТУ "СКАРБНИЦЯ ПАМ'ЯТОК УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА"

У країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) здійснюється поточна систематизація не лише законодавства, а й пам'яток права як документів – маркерів історичної пам'яті народу про державність, державотворчі процеси на різних етапах його розвитку. Тому в умовах інтеграційного процесу України до ціннісного й політичного простору держав – членів ЄС показовим є ставлення до національної правової спадщини – пам'яток українського права.

Також постала потреба подолання історичних політичних міфів, які загрожують національній безпеці України. Українське суспільство та його міжнародні партнери вже тривалий час вводяться в оману "переписаною" історією держави-агресора. Тому є реальна небезпека втратити правову спадщину України, а з нею – самобутнє коріння української державності. Низка пам'яток українського права від авторів – постатей-державотворців (наприклад, "Руська правда" Ярослава Мудрого) вже стали частиною "чужої" історії, а отже, і "чужої" ідентичності, інші – забуті.

Зважаючи на тисячолітню традицію українського державотворення, з метою захисту та популяризації історичних витоків й атрибутів української державності, якими є пам'ятки українського права, редакція юридичного журналу "Право України" започаткувала ініціативу – Національний проєкт "Скарбниця пам'яток українського права".