

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

А. А. Омарова

**ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНИ
У ПЕРІОД ПЕРЕБУДОВИ
(1985–1991 рр.)**

Монографія

Харків
«Право»
2017

УДК 340.15(477)"1985-1991"
ББК 67.2(4УКР)
О-57

*Рекомендовано до опублікування вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 1 від 8 вересня 2017 р.)*

Рецензенти:

О. М. Головка – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, за-служений юрист України;

Л. О. Зайцев – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

Омарова А. А.

О-57 Правовий статус України у період перебудови (1985–1991 рр.) : монографія / А. А. Омарова. – Харків : Право, 2017. – 192 с.

ISBN 978-966-937-252-9

Монографія присвячена дослідженню питань зміни правового статусу України у період перебудови (1985–1991 рр.). У роботі проаналізовано конституційно-правовий та міжнародно-правовий статус України до початку й у період перебудови. Особлива увага приділяється дослідженню нормативно-правових актів 1985–1991 рр., які привели до розширення правового статусу України у зазначений період.

Для науковців-правників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів та факультетів, працівників державного апарату, усіх, хто цікавиться історією держави і права України.

**УДК 340.15(477)"1985-1991"
ББК 67.2(4УКР)**

ISBN 978-966-937-252-9

© Омарова А. А., 2017
© Видавництво «Право», 2017

══════ ПЕРЕДМОВА

На сьогодні набуває все більшого значення історико-правове вивчення питань, що пов'язані із передумовами проголошення незалежності України. Невід'ємною складовою такого дослідження є аналіз правового статусу Української РСР до початку перебудови, його зміна у 1985–1991 рр., проголошення державного суверенітету, а також законодавче забезпечення майбутньої незалежності. УРСР з 1922 до 1991 р. була складовою частиною Союзу РСР, конституції якого передбачали наявність у союзних республік суверенітету й розподіл компетенції на загальносоюзну, союзно-республіканську й республіканську. Законодавство СРСР передбачало участь союзних республік у загальносоюзних справах, але правляча партія більшовиків мало зважала на їх правовий статус. У 1985 р. у країні було проголошено курс на перебудову, наслідком чого стало наповнення дещо новим змістом конституційно закріплених повноважень республік, у тому числі й Української РСР. Зміни у правовому статусі УРСР у період перебудови були закономірними. Цей процес формування правових засад національної державності України пов'язаний з наслідками процесу демократизації радянського суспільства, національно-демократичних рухів у державі, розпочатих перебудовою.

Актуальність обраної теми продиктована необхідністю розкриття наслідків демократизації соціуму, наростання національно-демократичних рухів та їх взаємозв'язку в розвитку державотворчих процесів у 1985–1991 рр., зміни правового статусу УРСР у складі СРСР, формування правових підвалин національної державності, проголошення державного суверенітету України й виборення її незалежності. Ці процеси перекреслили спроби керівництва союзного центру оновити СРСР,

трансформувати союзну державу в демократичну федерацію суверенних держав.

Важливість дослідження обраної тематики зумовлена значенням вітчизняного досвіду демонтування тоталітарної політичної системи в СРСР та УРСР, централізованої системи управління, монополії КПРС та виборення державного, народного й національного суверенітету, визначенням засад правової, демократичної, соціальної держави. Проголошена Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Декларація про державний суверенітет України стала програмним стратегічним правовим актом українського державотворення, рішучим кроком у забезпеченні його законодавчої реалізації на шляху до незалежності. Цей плідний історичний досвід, з якого розпочинається сучасна історія державотворення України, заслуговує спеціального вивчення й узагальнення.

Грунтовне розкриття саме на монографічному рівні зазначених питань має також і практичний політико-правовий сенс з огляду на досвід становлення національної політичної і правової систем, реформування державного апарату, демократизації виборчої системи, долання соціально-економічної й політичної кризи. Важливим складником цього досвіду є виявлення провідної ролі парламенту у здійсненні державно-правових змін. Тому нинішня парламентська реформа обов'язково потребує врахування власного набутого досвіду на шляху до незалежності держави й подальшої розробки конституційного законодавства в досліджуваний у монографії період.

Перед нашою державою, що народжувалася з початку розпаду СРСР, із процесом змін її конституційно-правового й міжнародно-правового статусу постали нові складні виклики, внутрішньо- й зовнішньополітичні пріоритети. Отже, вивчення законодавчого забезпечення незалежності держави, її утвердження в зовнішніх відносинах як суб'єкта міжнародного права, використання досвіду УРСР як співзасновниці ООН становить неабиякий науковий інтерес.

Науково-правовий зміст розглядуваних проблемних питань пов'язаний з важливим завданням історико-правової науки – розкриттям вітчизняного історичного досвіду державотворення і правотворення.

Метою цієї монографічної роботи є науково-теоретичне вивчення питань зміни правового статусу Української РСР у 1985–1991 рр. та його передісторії за 1922–1985 рр.

Об'єктом і предметом дослідження послужив правовий статус Української РСР як союзної республіки у процесі його розвитку до початку перебудови, розширення у 1985–1991 рр. та його законодавче забезпечення.

Хронологічні рамки дослідження обмежуються періодом так званої перебудови, який у науковій літературі окреслюється 1985–1991 рр., що становлять собою певний етап розвитку Української РСР. Разом із тим для розуміння сутності правового статусу УРСР і змін у ньому в розглядуваний у роботі період доцільно прослідкувати правовий статус республіки до початку перебудови.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній історико-правовій науці здійснено комплексне монографічне вивчення питань правового статусу Української РСР у період перебудови (1985–1991 рр.). Відповідно до отриманих у процесі дослідження результатів сформульовані теоретичні положення й висновки.

Практичне значення монографії полягає у тому, що сформульовані в ній наукові положення, висновки і пропозиції можуть бути використані: а) у науково-дослідницькій діяльності – при вивченні правового статусу Української РСР у 1985–1991 рр., що становить собою лише початок сучасного комплексного дослідження правового статусу УРСР та інших радянських республік у складі СРСР протягом усієї історії останнього; б) у правотворчій діяльності – як історико-теоретичний матеріал для врахування історичного, теоретичного й законодавчого досвіду вітчизняного державотворення в сучасному право- й державотворенні, у здійсненні парламентської й конституційної реформ; в) у навчальному процесі – для підготовки підручників, науково-методичної літератури, при викладанні таких навчальних курсів, як «Історія держави та права України», «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Міжнародне право».

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИОГРАФІЯ І ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Історіографія дослідження

Історіографію порушеної в роботі тематики складають численні наукові праці, що з'явилися у різні історичні періоди існування держави. Для розуміння такого явища, як правовий статус Української РСР у період перебудови, насамперед необхідно звернутися до передісторії розвитку її правового статусу з початку утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Саме тому доцільно класифікувати історіографію досліджуваної проблематики за часовим критерієм, який дає змогу найбільш повно й чітко прослідкувати еволюцію правового статусу Української РСР у складі СРСР. Керуючись цим, ми виділимо радянський і сучасний періоди історіографії правового статусу Української РСР.

Радянський період. Наукові роботи саме цього періоду варто поділити на ті, що з'явилися до 1985 р., й ті, що були опубліковані за часів так званої перебудови. Перші характеризуються слідуванням дослідників марксистсько-ленінському вченню про державу й державний суверенітет. Вони розкривають національне питання, національну й особливо радянську державність.

Серед праць радянської доби потрібно виокремити групу тих, які були оприлюднені в перші роки утворення СРСР: вони вирізняються науковою глибиною досліджень і мали незначний вплив марксистсько-ленінського вчення. У роботах М. І. Палієнка розглядається розвиток поняття «суверенітет». Їх автор апелює до суверенітету Союзу РСР і союзних республік, до розуміння цього терміна різними науковцями, до питання федерації, конфедерації та проблеми адміністративно-територіального поділу СРСР [134; 135]. Учений доходить висновку, що до утворення Союзу РСР між радян-

ськими республіками існував конфедеративний зв'язок, а вже після цього – федеративний, за якого союзні республіки існували як рівноправні суб'єкти федерації.

Правовий статус України до встановлення на її території радянської влади й за часів останньої охарактеризовано С. В. Червоненком [344]. Науковець порівнює становище українського народу й самої держави до і після Жовтневої революції. Він зазначає, що до перемоги останньої Україна зазнавала економічного, політичного й національного гніту, що тільки революція розкріпачила пригноблені народи, в тому числі й український, який відтепер відчуває себе вільним. Варто зауважити, що в цій роботі бракує аналізу конституційних актів, законів, інших нормативно-правових актів, що характеризували б правовий статус Української РСР як союзної республіки.

Автори двотомника «Питання історії держави і права Української РСР» [141; 142] і С. М. Белоусов всебічно розкрили процес утворення УСРР, її правове становище у новій союзній державі, а також її правовий статус за конституційними законами. У двотомнику Українська Соціалістична Радянська Республіка визначається як союзна, яка добровільно об'єдналася з іншими радянськими республіками в Союз РСР і яка має право самостійно виступати на міжнародній арені. С. М. Белоусов, здійснюючи свої наукові пошуки, дійшов висновку, що тільки перебуваючи у складі Радянського Союзу, Україна може відстояти свою свободу й незалежність [4, с. 33]. За умови панування в СРСР у ту епоху тоталітарного режиму й ідеологізації всіх сфер держави названі нами видання навряд чи можуть претендувати на об'єктивне відбиття дійсності й передовсім правового статусу УРСР як союзної республіки.

Особливістю розглядуваних вище праць є те, що їх джерелами послужили праці К. Маркса, Ф. Енгельса, В. І. Леніна, Й. В. Сталіна, їх послідовників, а також численні партійні документи, конституційні правові акти тощо.

Перші дослідження правового статусу республік СРСР і розширення їх прав побачили світ лише з так званою «хрущовською

відлигою». Наприклад, І. А. Цюпа [307] в популярно-публіцистичному нарисі про Українську РСР виклав історію розвитку української державності, починаючи з давніх часів і до радянської доби. Переважну увагу автор приділив саме радянському періоду, статусу Української РСР у складі Союзу РСР, її економічному розвитку тощо. Проте в його публікації зовсім не аналізується зовнішній суверенітет, а суверенітет внутрішній розкрито неповно, досить односторонньо, без системного взаємозв'язку конституційної компетенції союзної республіки й Союзу РСР.

У післявоєнне десятиріччя з'явилася досить велика кількість наукових робіт радянських учених, що були присвячені утворенню СРСР, його розвитку в перші десятиліття його існування й у тій чи іншій мірі правовому статусу союзних республік [12]. Так, державне співробітництво між РСФРР та УСРР у 1927–1922 рр. зробив спробу висвітлити В. М. Курицин. І хоча він основну увагу приділив відносинам цих двох республік і ролі В. І. Леніна й партії у створенні Союзу РСР, робота цього дослідника містить визначення правового статусу союзних республік, у тому числі й УСРР, у період створення Союзу РСР і в перші роки існування союзної держави. За В. М. Курициним, УСРР у 20-ті рр. ХХ ст. була незалежною республікою, яка добровільно на засадах рівноправності об'єдналася в СРСР нарівні з іншими радянськими республіками. Передачу в компетенцію союзного центру частини компетенції союзних республік науковець обґрунтовував необхідністю «зміцнення суверенітету, воєнної, політичної й господарської могутності республік, максимального використання в рівній мірі всіма республіками ресурсів Союзу» [86, с. 156]. С. І. Якубовська визначала Союз РСР як союз «цілком рівноправних і суверенних держав» [322, с. 195]; В. В. Пентковська – як державу, створену на засадах національної рівноправності й добровільності. Рівноправність республік, що об'єдналися, підкреслила вчена, забезпечувалася союзною Конституцією й тим, що союзні республіки однаково користувалися благами Союзу й, відповідно, відмовлялися від деяких своїх прав на ко-

ристь останнього: «СРСР був утворений як федерація суверенних союзних республік, суверенітет яких обмежувався лише в межах, указаних у Конституції СРСР, і лише з питань, віднесених до компетенції Союзу РСР». Що стосується їх суверенітету, дослідниця вказала, що в СРСР створено всі умови для гармонійного поєднання суверенітету Союзу й союзних республік, які взаємодоповнюють і взаємозміцнюють одна одну [138, с. 113, 114]. Д. Л. Златопольський у монографії «Образование и развитие СССР как союзного государства» трактує Союз РСР як федерацію й наголошує на розширенні компетенції союзних республік, у тому числі й Української РСР [54].

Указані наукові праці зазначених авторів хоча й розглядають в основному процес виникнення СРСР та його розвиток, проте вивчення робіт цих науковців надає повного уявлення щодо наукової думки про правовий статус УРСР при утворенні Союзу РСР і в наступні роки його існування. У публікаціях цих радянських учених правовий статус союзних республік визначається як статус республік самостійних, суверенних, а Союз – як федерація. Їх праці вирізняються доволі високим рівнем науковості.

У досліджувані роки з'являються наукові публікації, що розкривають міжнародну правосуб'єктність Української РСР. Автори монографії «Україна і зарубіжний світ» (А. О. Макаренко, Р. Г. Симоненко й Д. М. Сташевський) висвітлили зовнішньополітичну діяльність уряду Української РСР в різні історичні періоди, починаючи з Жовтневої революції й закінчуючи 1969 р. [291]. Дослідники показали міжнародно-правову активність УРСР як самостійного суб'єкта міжнародних відносин, хоча й підкреслили постійну солідарність урядів Української РСР і Союзу РСР у всіх питаннях, особливо в тих, що стосуються міжнародних зносин. Велику увагу науковці приділили участі УРСР в ООН з акцентом на її активність у питаннях проти імперіалістичного розбою, загрози миру, в підтримку роззброєння тощо.

У деяких наукових працях, присвячених міжнародній правосуб'єктності Української РСР, дослідники останньої вивчали її

зовнішньополітичні відносини з тими чи іншими іноземними державами. Так, нетривалий проміжок зовнішньополітичної самостійності Радянської України досліджено П. П. Удовиченком [288], одна з праць якого присвячена активній участі України на міжнародній арені до утворення СРСР, у першу чергу дипломатичним відносинам з Туреччиною. Саме через те, що ми розглядаємо зовнішній суверенітет Української РСР у складі Союзу РСР у його еволюції, робота вказаного академіка викликає доволі значний інтерес.

Правовий статус Української РСР як суб'єкта міжнародних відносин розкрив також І. Ф. Євсєєв. Як зазначив дослідник, правові гарантії зовнішньополітичної незалежності Української РСР повністю забезпечуються всією могутністю Радянського Союзу, його величезним міжнародним авторитетом [42, с. 158]. Особливу увагу науковець приділив проблемам економічного, політичного й культурного співробітництва Української РСР і Польської Народної Республіки.

Указані автори у своїх працях ставили за мету розкрити питання зовнішньополітичної діяльності Радянської України через розгляд її взаємовідносин з Туреччиною й Польщею. Їх напрацювання досить ґрунтовно розкривають співробітництво УРСР і відповідних зарубіжних держав. У той же час зауважимо, що для комплексної характеристики зовнішньополітичного суверенітету Радянської України цього недостатньо.

Отже, у наукових публікаціях, що стосуються міжнародно-правового статусу УРСР цього періоду, хоча й розглядається зовнішньополітична діяльність УРСР, проте їх лівова частка присвячена більше зовнішньополітичній діяльності саме Союзу РСР, а ось критичного аналізу досвіду Української РСР як учасниці міжнародних відносин бракує.

У 60-ті рр. ХХ ст. здійснено чимало досліджень, які тим чи іншим чином розглядали правовий статус Української РСР. Національний суверенітет і правовий статус союзних республік, у тому числі й УРСР, доволі ґрунтовно вивчалися Д. Л. Златопольським.

У монографії «Национальная государственность союзных республик» колективом її авторів аргументується наявність внутрішнього суверенітету України, а також нагальна потреба розвитку демократії й суверенності вищих органів державної влади в Україні [107]. У роботі «СССР – федеративное государство» Д. Л. Златопольський назвав низку ознак, що характеризують федеративну природу Союзу, розкрив зміст принципів об'єднання союзних республік в СРСР. Що стосується правового статусу останніх, учений навів відповідні ознаки, якими володіють ці республіки як самостійні держави. У цій публікації науковець по-новому для радянської історіографічної літератури витлумачив юридичний термін «суверенітет союзної республіки», підкресливши, що зміст ст. 15 Конституції СРСР 1936 р. невдало передає саму суть державного суверенітету, і зазначив, що суверенна держава – союзна республіка, вступивши до складу СРСР, обмежила не свій суверенітет, а компетенцію [56, с. 200, 201, 202–207, 245–251, 245–257].

Плідні напрацювання у вивченні правового статусу Української РСР здійснила Г. Х. Рябошапка [263; 264]. Дослідниця провела поглиблений аналіз суверенітету СРСР і радянських республік, компетенції Української РСР як суверенної держави та її органів, а також гарантії суверенітету останньої. Учена визначила Українську РСР як суверенну державу у складі федеративного СРСР, пропонуючи при цьому розширити її суверенні права як усередині держави, так і в міжнародних зносинах.

У 1967 р. за редакцією В. М. Корецького виходить п'ятитомник «Україна в період розгорнутого будівництва комунізму» [290]. У 3-му томі цієї монографії колектив авторів визначив правовий статус УРСР як члена федерації – Союзу РСР на підставі конституційних актів, з'ясував юридичну природу суверенітету УРСР як складової частини союзної держави, окреслив коло її повноважень, а також міжнародну правосуб'єктність.

Не менш вагомий внесок у дослідження правового статусу Радянської України здійснив Л. М. Стрельцов своїми дисертаційними й монографічними роботами [279–281]. Він розглядав пра-

вовий статус радянських республік, їх суверенітет і компетенцію в державно-правових відносинах із Союзом РСР, наголошуючи, що з моменту утворення Українська РСР була й залишається дійсно суверенною державою. Розкриваючи її правовий статус, він підкреслював міжнародну правосуб'єктність УРСР як таку, що виникла разом з утворенням Української Радянської держави. Ця правосуб'єктність була розширена 1 лютого 1944 р. у зв'язку з тим, що вже у воєнні роки зовнішньополітичні завдання поставили на порядок денний безпосередню участь союзних республік у здійсненні мирної зовнішньої політики Радянського Союзу. У перебігу дослідження вчений-правознавець доходить висновку про зміцнення правового статусу союзних республік у складі Союзу РСР, про досягнення непорушності їх суверенітету. Правник запропонував внести зміни до діючої Конституції СРСР (1936 р.), доповнити її ст. 13 словами «...суверенних Радянських Соціалістичних Республік», оскільки, на його думку, останні були не лише рівноправними, а й суверенними. Як і Д. Л. Златопольський, учений також вважав, що суверенітет союзних республік неможливо обмежити, а обмежується лише компетенція.

Проаналізовані вище праці науковців щодо правового статусу УРСР цього періоду хоча й вирізняються своєю ґрунтовністю, проте їх автори не змогли подолати штампи в методах аналізу, у визначеннях і в оцінках правового статусу й суверенітету Української РСР, обійшовши питання фактичного кола повноважень Української РСР і змін у правовому статусі республіки після 1936 р.

Окрему групу наукових досягнень складають праці, присвячені ювілейним датам, де їх автори розглядали причини і процес утворення СРСР, взаємовідносини Союзу й союзних республік. Деякою мірою вони торкалися і проблем правового статусу останніх, їх національного питання та ін. С. І. Якубовська в монографії «Развитие СССР как союзного государства 1922–1936 гг.» значну увагу приділила національній політиці СРСР у зазначені роки [323]. У праці «Образование Союза ССР» Д. Л. Златопольський та О. І. Чистяков розглянули розширення прав союзних республік

[55]. Дослідження цих правознавців хоча й містили елементи дублювання, проте уточнювали висновки, аналізували деякі аспекти правового положення союзних республік. Не залишались осторонь також партійні й державні послідовники ідей В. І. Леніна та Й. В. Сталіна про державний суверенітет. До тих чи інших ювілейних дат державні й партійні діячі оприлюднювали свої видання: до 50-річчя утворення СРСР – голова Ради Міністрів Української РСР А. П. Ляшко опублікував працю «Украинская Советская Социалистическая Республика» [98]; до 60-річчя перемоги Жовтневої соціалістичної революції – голова Президії Верховної Ради УРСР О. Ф. Ватченко – роботу «Рівна серед рівних», а Ю. Н. Єльченко – «Украинская ССР» [7; 43]; перший секретар ЦК Компартії України В. В. Щербицький – «Радянська Україна» [321]; Л. М. Кравчук – «Украинская ССР» [73].

Названі державні й політичні діячі визначали Україну як складову й невід’ємну частину великого союзу братніх народів, як рівноправну, суверенну союзню Радянську Соціалістичну Республіку, що входить до складу СРСР, як рівну серед рівних радянських республік. В. В. Щербицький підкреслював, що саме з утворенням Союзу РСР український народ уперше в історії здобув дійсно народну державність. Зазначені автори відзначали високий рівень міжнародного статусу УРСР та її активність на міжнародній арені. Цей її статус вони називали похідним і допоміжним від міжнародного статусу СРСР.

Ідеї державних і політичних діячів розвивалися й тодішньою пропагандистською літературою. На урочистому засіданні ЦК КП України й Верховної Ради Української РСР, присвяченому 50-річчю УРСР, наголошувалося, що саме «під зорею Великого Жовтня Україна здобула свободу і незалежність, воз’єднала свої одвічні землі в єдиній Українській Радянській державі» [103, с. 20]. У творах Л. В. Олійника та Я. А. Тихомирова Українська РСР постає суверенною державою, самостійною й незалежною в розв’язанні внутрішніх і зовнішніх справ у межах повноважень, закріплених Конституціями СРСР та Української РСР, частиною Союзу РСР,