

*Леся Вікторівна Худояр,
старший науковий співробітник
відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0003-2386-1869*

*Ірина Володимирівна Музика,
старший науковий співробітник
відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: 0000-0002-8822-6156*

КЕРІВНІ ОРГАНИ КОМУНІСТИЧНОЇ ПАРТІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ НОРМОТВОРЧОСТІ В ТЕОРІЇ І ПРАКТИЦІ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ 1977–1984-х РОКІВ

Постановка проблеми. До сьогодні залишається малодіслідженим і доволі дискусійним в історико-правовій науці питання визначення кола суб'єктів нормотворчості та їх ієрархічної структури в радянському конституціоналізмі, зокрема, в період оновлення та трансформації моделей державного управління в післясталінський період, у роки «хрущовської відлиги» та у період, що передував «перебудові» 1985–1991 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему нормотворчості керівних компартійних органів СРСР і УРСР та визначення місця нормативних актів ЦК КПРС і ЦК КПУ в системі джерел права СРСР і УРСР повоєнного періоду в останні десятиліття переважно досліджували зарубіжні дослідники О. Смикалін, Д. Жукова-Василевська, Н. Садохіна, Т. Коржихіна і О. Сенін, О. Богатова, С. Токмін та ін. [1]. Серед вітчизняних дослідників цій проблемі присвячені статті Н. Пархоменко [2] та І. Музики [3]. Питання статусу керівних органів Компартії України як суб'єктів нормотворчості до цього часу спеціально не розглядалося.

Метою статті є спроба постановки проблеми визначення місця і ролі керівних органів Компартії України в системі суб'єктів нормотворчості в теорії і практиці українського конституціоналізму 1977–1984-х років.

Виклад основного матеріалу. Проблема офіційного закріплення в конституційних актах кола суб'єктів нормотворчості гостро дискутувалася в компартійному середовищі в процесі розробки проекту Конституції СРСР 1977 року. Дискусія була зумовлена особливим становищем комуністичної партії як центрального суб'єкта політичної системи радянського суспільства, органічно зрощеного з державним апаратом. Зокрема, питання обговорювалося на пленумі ЦК КПРС, який відбувся 3 жовтня 1977 року, в постанові якого зазначалося: «Цілком і повністю схвалити доповідь Генерального секретаря ЦК КПРС, Голови Президії Верховної Ради Союзу РСР, Голови Конституційної комісії т. Брежнєва Л. І. «Про проект Конституції (Основного Закону) Союзу Радянських Соціалістичних Республік та підсумків його всенародного обговорення». Пленум постановив схвалити проект Конституції і внести його на розгляд позачергової сьомої сесії Верховної Ради СРСР

дев'ятого скликання. Також Пленум доручив Л. І. Брежнєву виступити з доповіддю про проект Конституції і підсумки його всенародного обговорення на сесії Верховної Ради СРСР [4, с. 217].

У доповіді про проект Конституції СРСР 1977 року на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР Л. Брежнєв назвав помилковими пропозиції передати державні функції безпосередньо партійним органам й наділити Політбюро ЦК КПРС законодавчою владою [5].

Конституція СРСР 1977 року [6] і Конституція УРСР 1978 року [7, с. 264–290], відповідно до позиції ЦК КПРС і ЦК КПУ, не включили партійні органи до кола суб'єктів нормотворчої діяльності. Зокрема, у тексті Конституції УРСР 1977 року, яка майже дослівно повторювала текст Конституції СРСР, було закріплено таке коло суб'єктів нормотворчості: народ України (ст. 2, ст. 5); професійні спілки, Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді, кооперативні та інші громадські організації (ст. 7); Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів та Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів (статті 78, 80 82, 97, 127, 135); Президія Верховної Ради Української РСР (статті 109, 110); Рада Міністрів Української РСР (ст. 120); міністерства і державні комітети Української РСР (ст. 122).

Відповідно до ст. 101 Конституції право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР належало Президії Верховної Ради Української РСР, Раді Міністрів Української РСР, постійним та іншим комісіям Верховної Ради Української РСР, депутатам Верховної Ради Української РСР, Верховному Суду Української РСР, Прокуророві Української РСР. Право законодавчої ініціативи мали також громадські організації в особі їх республіканських органів.

Окрему групу суб'єктів нормотворчої діяльності, дія нормативних актів яких відповідно до Конституції УРСР 1978 року поширювалася на територію УРСР, становили Верховна Рада СРСР, Рада Міністрів СРСР, союзно-республіканські міністерства та державні комітети СРСР (ст. 122). Зокрема, у ст. 71 Конституції зазначалося, що закони СРСР є обов'язковими на території Української РСР.

Водночас у Конституції СРСР 1977 року і в Конституції УРСР 1978 року не набула відображення інша група суб'єктів нормотворчої діяльності – керівних органів КПРС та КПУ. Питання наукової оцінки правового статусу керівних органів КПРС і КПУ, за умов зрощення партійного й державного апарату в СРСР та УРСР, й до цього часу залишається дискусійним. Однією з вагомих причин офіційного позиціонування КПРС і КПУ, як громадських організацій, а не державних органів влади, була імітація правлячою комуністичною верхівкою «народовладдя», за кулісами якого керівні органи компартії виступали основним ідеологом і творцем правової політики держави. У зв'язку з цим більшість нормативних актів ЦК КПРС і ЦК КПУ не були оприлюднені. Значна частина неопублікованих нормативних актів зберігаються в архівосховищах України та росії [8, с. 73]. Зокрема, матеріали протоколів засідань Політбюро ЦК КПРС і ЦК КПУ дають чіткі уявлення про передвирішення цими керівними партійними органами питань, що згодом мали бути врегульовані актами державні органи та громадські організації.

Утім, попри офіційну відмову передати державні функції безпосередньо партійним органам й наділити Політбюро ЦК КПРС законодавчою владою, в Конституціях СРСР і УРСР містилася ст. 6, в якій зазначалося: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу і служить народові. Озброєна марксистсько-ленінським ученням, Комуністична партія визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої і зовнішньої політики СРСР, керує великою творчою діяльністю радянського народу, надає планомірного, науково обґрунтованого характеру його боротьбі за перемогу комунізму. Усі партійні організації діють у рамках Конституції СРСР». У тогочасній правовій дійсності це було метафоричною ідеологемою, оскільки у піраміді системи правових норм діяли нормативні приписи, що виходили від Центрального Комітету КПРС, КПУ або від їх підрозділів – Політбюро (Президії), Оргбюро, Секретаріату, відділів. Ці норми мали пріоритет перед нормами будь-яких інших правових актів.

Про фактичний статус ЦК КПРС і ЦК КПУ як суб'єктів нормотворчої діяльності свідчить, наприклад, постанова Центрального Комітету Компартії України, Президії Верховної Ради УРСР, Ради Міністрів УРСР від 28.09.1976 № 467, за підписами Секретаря ЦК Компартії України

В. Щербицького, Голови Президії Верховної Ради УРСР О. Ватченка, Голови Ради Міністрів УРСР О. Ляшка, «Про підготовку та видання Зводу законів Української РСР» [9].

У постанові, зокрема, зазначалося: «...Радянські закони виражають волю народу, політику Комуністичної партії і Радянської держави, відіграють важливу роль в управлінні соціальними процесами в нашій країні. ... XXV з'їзд КПРС визнав за необхідне видання Зводу законів Радянської держави. Виконання цього завдання сприятиме дальшому зміцненню законності, громадської дисципліни і правопорядку. ... Центральный Комітет КПРС, Президія Верховної Ради СРСР і Рада Міністрів СРСР визнали за доцільне, щоб у кожній союзній республіці був підготовлений і виданий Звід законів відповідної республіки.

На виконання постанови Центрального Комітету КПРС, Президії Верховної Ради СРСР і Ради Міністрів СРСР від 2 вересня 1976 року № 716 «Про підготовку та видання Зводу законів СРСР» Центральный Комітет Компартії України, Президія Верховної Ради Української РСР і Рада Міністрів Української РСР постановляють: 1. Визнати за необхідне організувати підготовку та здійснити видання Зводу законів Української РСР, до якого включити законодавчі акти та найважливіші спільні постанови Центрального Комітету Компартії України і Ради Міністрів УРСР і постанови Уряду УРСР загальноноормативного характеру. 2. З метою забезпечення подальшого вдосконалення законодавства відповідно до завдань, поставлених XXV з'їздом КПРС у галузі державного, господарського і соціально-культурного будівництва, та видання Зводу законів УРСР створити кодифікаційні та інші укрупнені акти, а також акти, необхідні для усунення прогалин, які є в законодавстві. ... 5. Доручити Комісії по виданню Зводу законів УРСР подати до 1 липня 1978 року в ЦК Компартії України, Президію Верховної Ради УРСР і Раду Міністрів УРСР: а) пропозиції про схему Зводу законів УРСР, основні принципи формування його матеріалів і порядок подання на розгляд підготовлених розділів Зводу; б) план підготовки і видання Зводу законів УРСР, передбачивши в ньому строки видання розділів Зводу і завдання з розробки проектів актів, що підлягають включенню до Зводу. Зазначені завдання визначити з урахуванням пропозицій міністерств і відомств; в) пропозиції з фінансових та інших питань, зв'язаних з забезпеченням підготовки і видання Зводу законів УРСР».

Слід зазначити, що Звід законів УРСР – систематизоване зібрання законодавчих та інших актів УРСР, засноване як офіційне видання Президії Верховної Ради УРСР і Ради Міністрів УРСР, окрім власне законодавчих актів, включав ще й найважливіші постанови ЦК КПУ загальноноормативного характеру.

Дослідники розрізняють два види нормотворчості керівних партійних органів. Первинна – первинне врегулювання найбільш важливих суспільних відносин та поточна – повсякденний процес прийняття, зміни, скасування нормативних приписів. Свої нормотворчі функції керівні партійні органи здійснювали двома способами. Перший – безпосереднім виданням обов'язкових нормативних актів [10, с. 347]. Другий спосіб – прийняттям спільних актів з державними органами та громадськими організаціями [11, с. 63–71].

Спільна нормотворчість державних органів і громадських організацій у системі джерел права УРСР викликає особливий інтерес, зокрема, з точки зору рівня контролю керівних партійних органів за діяльністю державних органів з виконання настанов партійних органів (наприклад, постанова Центрального Комітету КПРС, Президії Верховної Ради Української РСР і Ради Міністрів УРСР «Про організацію виконання постанови Центрального Комітету КПРС, Президії Верховної Ради СРСР і Ради Міністрів СРСР від 19 березня 1981 року № 292 «Про дальше підвищення ролі Рад народних депутатів у господарському будівництві» від 28 квітня 1981 року № 221) [12, с. 3–7].

Акти імперативного характеру вищих партійних органів, як і спільні постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР та ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР, фактично були актами вищої юридичної сили, в яких містяться первинні (абстрактні) норми загальнообов'язкового характеру або обов'язкові вказівки і настанови, адресовані конкретним суб'єктам. Приписи партійних актів і з точки зору форми, і з точки зору їх змісту є нормами права й утворюють ієрархічну систему. Вони також конкретизувалися законодавчими та виконавчими органами влади у законах і підзаконних актах або виконувалися безпосередньо суб'єктами, яким були адресовані. Про це свідчить також той факт, що певні групи таких постанов, які регулювали відносини в

окремих важливих сферах життя суспільства, втрачали чинність після прийняття відповідних кодексів [11].

Висновки. Як уявляється, де-факто керівні органи Компартії України в 1977–1984 роках мали статус суб'єктів нормотворчої діяльності. Утім, проблема визначення правового статусу керівних партійних органів як суб'єктів нормотворчості та їх місця в ієрархічній структурі кола цих суб'єктів вимагає подальшого детального вивчення таких питань: нормотворчість керівних партійних органів як один з рівнів нормотворчості; сфери та групи суспільних відносин, що регулювалися нормативними актами керівних партійних органів на загальнодержавному і на регіональному рівнях; способи та стадії нормотворчості керівних партійних органів. Малодослідженим є також питання самостійності прийняття нормативних актів керівними органами КПУ, які були частиною КПРС, підпорядкованою їм керівним органам. Заповнення цієї лакуни сприяло б подоланню позитивістського підходу до розуміння поняття «суб'єкти нормотворчості», а також об'єктивному відтворенню історико-правової реальності.

Список використаних джерел

1. Смыкалин А. С. К вопросу о предмете науки истории отечественного государства и права. *Теория, методология и методика изучения и преподавания историко-юридических наук*. Вып. 1. Екатеринбург, 2003. С. 11; Жукова-Василевская Д. В. Источники права России: тенденции формирования и развития: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 173; Садохина Н. Е. Источники российского права в советский и постсоветский период: учебное пособие. Тамбов, 2007. С. 118; Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. М., 2005. С. 218; Богатова О. В. Нормативный правовой акт как источник права (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 33.
2. Пархоменко Н. М. Еволюція вітчизняного розуміння джерел права в контексті праворозуміння у 20–70 роки ХХ століття. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 3. С. 14–18; Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Юридична думка», 2008. 336 с.
3. Музика І. В. Спільні нормативно-правові акти державних органів і громадських організацій у системі джерел права УРСР повоєнного періоду. *Правова держава*. Випуск 27. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. С. 63–71; Музика І. В. До проблем вивчення нормотворчості КПРС та КПУ в УРСР повоєнного періоду. *Нормотворення і систематизація в праві: до 1000-річчя Руської правди і 450-річчя Другого (Волинського) статуту Великого князівства Литовського*: матеріали XXXV Міжнародної історико-правової конференції (Дубно, 22–25 вересня 2016 р.). Київ – Херсон: ФОП Грінш Д. С., 2016. С. 344–349; Музика І. В. Нормативні акти ЦК КПРС і ЦК КПУ в системі джерел права Української РСР повоєнного періоду. *Правова держава*. Вип. 28 Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 71–79.
4. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: Том 13. 1976–1980. М.: Издательство политической литературы, 1986. 510 с. С. 217.
5. Доклад Л. И. Брежнева «О проекте Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения». *Правда*. 1977. 4 октября.
6. Конституция Союза ССР. Принята на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР IX созыва 7 октября 1977 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1977. № 41. Ст. 617. 726 с.
7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1978. № 18.
8. Музика І. В. Нормативні акти ЦК КПРС і КПУ... С. 73.
9. Про підготовку та видання Зводу законів Української РСР: постанова Центрального Комітету Компартії України, Президії Верховної Ради Української РСР, Ради Міністрів Української РСР від 28 вересня 1976 р. № 467. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP760467?an=4&scop=121&fcop=149>
10. Музика І. В. До проблем вивчення нормотворчості КПРС і КПУ в УРСР... С. 347.
11. Музика І. В. Спільні нормативно-правові акти державних органів і громадських організацій... С. 63–71.
12. Зібрання постанов Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1981. № 5.

References

1. Smykalin A. S. K voprosu o predmete nauki istorii otechestvennogo gosudarstva i prava. *Teoriya, metodologiya i metodika izucheniya i prepodavaniya istoriko-yuridicheskikh nauk*. Vyp. 1. Ekaterinburg, 2003. S. 11; Zhukova-

- Vasilevskaya D. V. Istochniki prava Rossii: tendencii formirovaniya i razvitiya: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. S. 173; Sadolina N. E. Istochniki rossijskogo prava v sovetskij i postsovetskij period: uchebnoe posobie. Tambov, 2007. S. 118; Korzhihina T. P. Senin A. S. Istoriya rossijskoj gosudarstvennosti. M., 2005. S. 218; Bogatova O. V Normativnyj pravovoj akt kak istochnik prava (teoreticheskij aspekt): dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2004. S. 33.
2. Parkhomenko N. M. Evoliutsiia vitchyznianoho rozuminnia dzherel prava v konteksti pravorozuminnia u 20–70 roky XX stolittia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2006. № 3. С. 14–18; Parkhomenko N. M. Dzherela prava: problemy teorii ta metodolohii: monohrafiia. Kyiv: TOV «Iurydychna dumka», 2008. 336 s.
 3. Muzyka I. V. Spilni normatyvno-pravovi akty derzhavnykh orhaniv i hromadskykh orhanizatsii u systemi dzherel prava URSR povoiennoho periodu. *Pravova derzhava*. Vypusk 27. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2016. S. 63–71; Muzyka I. V. Do problem vyvchennia normotvorchosti KPRS ta KPU v URSR povoiennoho periodu. *Normotvorennia i systematyzatsiia v pravi: do 1000-richchia Ruskoi pravdy i 450-richchia Druhoho (Volynskoho) statutu Velykoho kniazivstva Lytovskoho: materialy XXXV Mizhnarodnoi istoryko-pravovoi konferentsii (m. Dubno, 22–25 veresnia 2016 r.)*. Kyiv – Kherson: FOP Hrin D. S., 2016. S. 344–349; Muzyka I. V. Normatyvni akty TsK KPRS y TsK KPU v systemi dzherel prava Ukrainkoi RSR povoiennoho peryodu. *Pravova derzhava*. Vyp. 28 Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2017. S. 71–79.
 4. Kommunisticheskaya partiya Sovetskogo Soyuza v rezolyuciyah i resheniyah sezdov, konferencij i plenumov CK: Tom trinadcatyj. 1976–1980. M.: Izdatelstvo politicheskoy literatury, 1986. 510 s. S. 217.
 5. Doklad L. I. Brezhneva «O proekte Konstitucii (Osnovnogo zakona) Soyuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik i itogah ego vsenarodnogo obsuzhdeniya». *Pravda*. 1977. 4 oktyabrya.
 6. Konstituciya Soyuza SSR. Prinyata na vneochednoj VII sessii Verhovnogo Soveta SSSR IX sozyva 7 oktyabrya 1977 g. *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*. 1977. № 41. St. 617. 726 s.
 7. Konstytutsiia Ukrainkoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky. Pryniata na pozacherhovii somii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainkoi RSR deviatoho sklykannia 20 kvitnia 1978 roku. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainkoi RSR*. 1978. № 18.
 8. Muzyka I. V. Normatyvni akty tsk KPRS ta KPU... S. 73.
 9. <https://ips.ligazakon.net/document/KP760467?an=4&scop=121&fcop=149>
 10. Muzyka I. V. Do problem vyvchennia normotvorchosti KPRS ta KPU v URSR... S. 347.
 11. Muzyka I. V. Spilni normatyvno-pravovi akty derzhavnykh orhaniv i hromadskykh orhanizatsii... S. 63–71.
 12. Zibrannia postanov Uriadu Ukrainkoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky. 1981. № 5.

Худояр Л. В., Музика І. В. Керівні органи Комуністичної партії України як суб’єкти нормотворчості в теорії і практиці українського конституціоналізму 1977–1984-х років

У статті розглядається проблема визначення правового статусу керівних органів Комуністичної партії України як суб’єктів нормотворчої діяльності в українському конституціоналізмі 1977–1984-х років. У системі суб’єктів нормотворчості досліджуваного періоду керівні органи Компартії України становлять окрему специфічну групу, нормативні акти якої відігравали провідну роль і виступали основним системотвірним чинником для елементів системи нормативних актів УРСР, оскільки зміст їхніх нормативних приписів фактично визначав структурну будову системи права того часу в УРСР та зміст її складових.

Ключові слова: Україна, історія права, суб’єкти нормотворчості, керівні органи Комуністичної партії України, Українська Радянська Соціалістична Республіка, конституційні засади нормотворчої діяльності в УРСР.

Khudoyar L. V., Muzyka I. V. Governing bodies of the Communist Party of Ukraine as subjects of rule-making in the theory and practice of Ukrainian constitutionalism 1977–1984

The article examines the problem of determining the legal status of the governing bodies of the Communist Party of Ukraine as subjects of rule-making activity in the Ukrainian constitutionalism of 1977–1984.

The article examines the problem of determining the legal status of the governing bodies of the Communist Party of Ukraine as subjects of rule-making activity in the Ukrainian constitutionalism of 1977–1984. In the system of law-making subjects of the studied period, the governing bodies of the Communist Party of Ukraine constitute a separate specific group, whose normative acts played a leading role and acted as the main system-forming factor for the elements of the system of normative acts of the Ukrainian SSR, since the content of their normative prescriptions

actually determined the structural structure of the legal system of that time in the Ukrainian SSR and the content of its components.

De facto, the governing bodies of the Communist Party of Ukraine in 1977–1984 had the status of subjects of rule-making activity. Acts of an imperative nature of higher party bodies, as well as joint resolutions of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR and the Central Committee of the Communist Party of Ukraine and the Council of Ministers of the Ukrainian SSR were in fact acts of the highest legal force, which contain primary (abstract) norms of a universally binding nature or mandatory instructions and instructions addressed to specific subjects. Precepts of party acts both from the point of view of form and from the point of view of their content are legal norms and form a hierarchical system. They were also specified by the legislative and executive authorities in laws and by-laws or were implemented directly by the subjects to whom they were addressed.

Key words: Ukraine, history of law, subjects of rule-making, governing bodies of the Communist Party of Ukraine, Ukrainian Soviet Socialist Republic, constitutional principles of rule-making activity in the Ukrainian SSR.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-466-471