

**Величко О.О.**

Інститут післядипломної освіти

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

[orcid.org/0000-0002-9730-3432](https://orcid.org/0000-0002-9730-3432)

**ЧИННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УРСР**

***Метою** цієї статті є огляд проблем, пов'язаних з наявністю в законодавстві України залишків законодавства часів СРСР. Систематизація наявної інформації стане у нагоді під час перегляду законодавства часів СРСР і скасування застарілих нормативно-правових актів.*

***Методи.** Структурування масиву актів Верховної Ради УРСР, чинних згідно зі статтею 3 Закону України «Про правонаступництво України» станом на 01.01.2020, за допомогою аналітичних інструментів ЛІГА:ЗАКОН. Аналіз окремих нормативно-правових актів для ілюстрації невідповідності чинному законодавству.*

***Результати.** В роботі обґрунтовується актуальність проблем з залишками законодавства часів СРСР, наявних у законодавстві України, констатується, що питання є недостатньо дослідженим. Надається як загальний огляд проблеми, так і аналіз окремих актів. Окремо розглядаються: преамбула Житлового Кодексу Української РСР, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про забезпечення і обслуговування Голови Верховної Ради Української РСР» та одне судове рішення, яке є яскравим прикладом проблем, створюваних застарілим законодавством.*

***Висновки.** Для остаточного вирішення питання з найважливішим із блоків застарілого законодавства – актами Верховної Ради УРСР, необхідно проаналізувати 603 нормативно-правових акти. З цих актів, за попередньою оцінкою, до двох третин становлять акти, що за своєю тематикою включені до винятків, які лишаються чинними.*

*Зважаючи на те, що один і той самий акт може містити кілька тематичних напрямів, навіть після прийняття відповідного законодавства, необхідно опрацювати всі нормативно-правові акти часів СРСР включно з тими, які не скасовуються.*

*Враховуючи значну кількість різноманітних нормативно-правових актів та залученість багатьох державних інституцій, цю роботу краще скоординувати в єдиному центрі – робочій групі в профільному комітеті Верховної Ради України або Міністерстві юстиції України.*

***Ключові слова:** правонаступництво, Україна, СРСР, УРСР, застаріле законодавство.*

**Постановка проблеми.** В 1991 році, коли законодавства, прийнятого Верховною Радою України за часів незалежності, було недостатньо, були прийняті

нормативно-правові акти, які визначили правонаступництво України відносно УРСР та СРСР. Структура цього правонаступництва наведена у Таблиці 1.

Таблиця 1

№	Сфера дії	Правопередник	Акти	Статті акту
1	Закони та інші акти Верховної Ради УРСР	УРСР	Закон України «Про правонаступництво України» [1]	3
2	Міжнародні договори			6
3	Законодавство загалом	СРСР	Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» [2]	-

У фокусі цієї статті знаходиться перший блок (з наведених в Таблиці 1) – закони та інші акти Верховної Ради УРСР, чинні у 2020 році, не включаючи зобов'язань по міжнародним договорам.

**Актуальність теми дослідження.** Автори законопроекту №1075 від 29.08.2019 «Про внесення змін до Закону України “Про правонаступництво України” щодо скасування дії актів СРСР та УРСР на території України» [3] у пояснювальній

записці визначають чотири основні групи труднощів та ризиків, пов'язаних з наявністю в законодавстві України залишків законодавства УРСР та СРСР:

1) Законодавство СРСР не є достатньо систематизованим.

2) Обов'язковою умовою застосування нормативно-правових актів СРСР є відповідь на питання, в якій частині такий акт не суперечить законодавству України. Відповідний аналіз потребує залучення фахівців, вимагає серйозних часових та фінансових витрат, що призводить до негативних наслідків для громадян та бізнесу.

3) Складно визначити сфери, де неврегульованість відносин зумовлена наміром дозволити вільний розсуд сторін, а де – свідомим розрахунком на дію законодавства СРСР.

4) Законодавство України та законодавство СРСР базуються на принципово різних засадах, що зумовлює їх концептуальну несумісність. З позицій сучасної нормопроектувальної техніки, якість законодавства СРСР є незадовільною, а застосовувана термінологія та підходи – застарілими.

**Стан дослідження.** Тема є недостатньо дослідженою. Наявні публікації зазвичай стосуються міжнародних відносин, тобто нормативно-правових актів, які є чинними згідно з ст. 6, 7 ЗУ Закону України «Про правонаступництво України».

Інших актів, прийнятих Верховною Радою УРСР, зазвичай торкаються у своїх працях лише науковці в тих галузях, де досі діють кодекси, прийняті за часів УРСР – адміністративне, трудове, цивільне право (в частині Житлового кодексу) тощо.

Втім, це й не та тема, яку варто широко досліджувати. Робота в цій сфері має прикладний характер і має на меті напрацювання шляхів, як саме переглянути застаріле законодавство – ст. 3 Закону України «Про правонаступництво України» та Постанову Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР».

**Методологія аналізу.** Аналіз здійснюється за матеріалами Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі – ЄДРНПА) [4].

Згідно з Порядком ведення ЄДРНПА та користування ним [5] Держателем ЄДРНПА є Міністерство юстиції України, а Адміністратором Реєстру – уповноважена Міністерством юстиції України юридична особа.

Згідно з інформацією на веб-сайті ЄДРНПА [6] адміністратором технологій ведення всіх фондів Реєстру та доступу до Реєстру (Технічним адміністратором) є Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА», тобто компанія, яка має комерційний

програмний продукт «Інформаційно-правова система ЛІГА:ЗАКОН» (далі – ЛІГА:ЗАКОН), де теж представлені всі необхідні нормативно-правові акти, але наявні ширші аналітичні можливості.

**Виклад основного матеріалу.** Для визначення обсягу нормативно-правових актів, які аналізуються в рамках цієї статті, у ЛІГА:ЗАКОН був здійснений пошук за такими реквізитами:

Межі пошуку: Загальне законодавство  
Категорії: Нормативно-правові / Основні  
Органи влади СРСР та УРСР /  
Видавник: ВР УРСР(OR)ПВР УРСР

Станом на 22.12.2019 у ЛІГА:ЗАКОН налічується 726 актів, прийнятих Верховною Радою УРСР та Президією Верховної Ради УРСР, частина з яких не внесені до ЄДРНПА, але наявні у ЛІГА:ЗАКОН. Структура цих актів наведена у таблиці 2.

Для подальшого аналізу були відібрані чинні нормативно-правові акти та ті, які втратили чинність частково. Також для цілей цієї статті до уваги беруться і ті акти, які наразі не внесені до ЄДРНПА, але є чинними.

Таких нормативно-правових актів налічується 603. До цифри входять також акти, які стосуються міжнародних договорів і є чинними, базуючись не тільки на статті 3, а і на статті 6 Закону України «Про правонаступництво України». Структура чинних актів у розрізі типів наведена нижче у таблиці 3.

У всіх законодавчих ініціативах останніх років щодо скасування законодавства часів СРСР існували винятки – групи нормативно-правових актів, які доцільно лишити чинними. Це акти, пов'язані з набуттям Україною незалежності, ті, що стосуються кордонів, адміністративно-територіального устрою, членства УРСР в міжнародних організаціях, міжнародних договорів, та ряд інших.

Для попередньої оцінки обсягу актів-винятків у ЛІГА:ЗАКОН до переліку з 603 нормативно-правових актів був застосований динамічний навігатор. Структура цього масиву за тематичними напрямками наведена нижче у Таблиці 4. Для коректної інтерпретації даних таблиці варто зазначити, що один і той самий акт може належати до декількох тематичних напрямків.

З таблиці вбачається, що орієнтовно дві третини від загальної кількості чинних нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою та Президією Верховної Ради УРСР, підпадає під категорії-винятки – державний та суспільний устрій, міжнародні відносини, СНД.

Таблиця 2

Статус актів	В ЄДРНПА	не внесені до ЄДРНПА	Всього у ЛІГА:ЗАКОН
Чинні	584	16	600
Втратили чинність частково	3		3
Дію призупинено	1		1
Втратили чинність	115	7	122
<b>ВСЬОГО</b>	<b>703</b>	<b>23</b>	<b>726</b>

Таблиця 3

Тип акту	Видавець акту		ВСЬОГО
	Верховна Рада УРСР	Президія Верховної Ради УРСР	
Указ		443	443
Закон	80		80
Постанова	43	30	73
Кодекс	3		3
Декларація	2		2
Регламент	1		1
Концепція	1		1
<b>ВСЬОГО</b>	<b>130</b>	<b>473</b>	<b>603</b>

Таблиця 4

Тематичний напрям	Кількість актів
Державний та суспільний устрій	428
Міжнародні відносини. СНД.	52
Підприємства. Промисловість. Паливно-енергетичний комплекс	38
Бюджет. Фінанси.	20
Кримінальне, кримінально-процесуальне, кримінально-виконавче законодавство	16
Освіта. Наука. Культура. Спорт.	15
Трудове законодавство	14
Законодавство про адміністративні правопорушення	14
Охорона навколишнього природного середовища. Природні ресурси	12
Транспорт. Зв'язок	11
Суд. Прокуратура. Адвокатура. Органи юстиції	10
Митна діяльність	7
Охорона громадського порядку. Національна безпека	7
Зовнішньоекономічна діяльність	5
Сільське господарство. Агропромисловий комплекс	5
Торгівля. Побутове обслуговування	5
Соціальний захист населення. Пенсійне забезпечення	5
Охорона здоров'я. Ветеринарна медицина.	5
Житлове законодавство. Житлово-комунальне господарство	5
Цивільне, цивільне процесуальне законодавство	4
Оподаткування	4
Законодавство з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	4
Охорона. Збройні сили	4
Судова практика	4
Земельне законодавство	3
Підприємництво. Ліцензування. Сертифікація.	2
Бухгалтерський облік та звітність. Статистична звітність	2
Господарський процес	1
Законодавство про молодь, шлюб та сім'ю. Органи РАЦСу.	1
Законодавство з питань будівництва та архітектури	1
<b>ВСЬОГО</b>	<b>603</b>

Аналіз окремих випадків

*Пreamбула Житлового кодексу Української РСР* [7] (далі – Житловий Кодекс)

«В результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції ...», «Втілюючи в життя ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства ...», «Радянська держава послідовно реалізує розроблену Комуністичною партією програму ...» – це не цитати з історичної хроніки. Це преамбула до кодексу, який діє в незалежній Україні в 2020 році.

Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [8] комуністичний тоталітарний режим 1917–1991 років в Україні визнається злочинним і таким, що здійснював політику державного терору, яка характеризувалася численними порушеннями прав людини у формі індивідуальних та масових вбивств, страт, смертей, депортацій, катувань, використання примусової праці та інших форм масового фізичного терору, переслідувань з етнічних, національних, релігійних, політичних, класових, соціальних та інших мотивів, заподіянням моральних і фізичних страждань під час застосування психіатричних заходів у політичних цілях, порушенням свободи совісті, думки, вираження поглядів, свободи преси та відсутністю політичного плюралізму, та у зв'язку з цим засуджується як несумісний з основоположними правами і свободами людини і громадянина.

За 5 років, з 2014 по 2018, VII та VIII скликаннями Верховної Ради України у Житловий Кодекс було внесено 6 змін, і жоден з авторів законопроектів про зміни не виключив преамбулу з Житлового Кодексу.

Згідно з п. 1 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» на документи державних органів та органів місцевого самоврядування (місцевих органів державної влади і управління), прийнятих чи виданих до 1991 року, не розповсюджується заборона на використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, однак чи є ігнорування преамбули з боку авторів змін етичним і гідним вчинком?

Під час прийняття закону про державний бюджет на 2016–2020 роки в текст закладається така норма: «Установити, що у 2020 році норми і положення статей 1, 9, 40, 48-1 цього Кодексу

застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів». Тобто по суті норма не має прямої дії.

У 2014 Конституційний Суд України надав тлумачення щодо однієї з норм [9] Житлового Кодексу, а в 2019 визнав окремі його положення неконституційними [10].

З наведеного вбачається, що застарілий Житловий Кодекс створює чисельні проблеми в процесі свого застосування і не відповідає сучасним реаліям. Точкове вирішення проблем окремими змінами у законі та рішеннями Конституційного Суду України, на думку автора, є відстрочкою неминучого – прийняття нового законодавства, що буде регулювати дані правовідносини.

*Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про забезпечення і обслуговування Голови Верховної Ради Української РСР»* [11]

Залишаючи поза розглядом основний зміст цієї постанови, хотів би звернути увагу на цікаве формулювання в ч. 1 цієї постанови: «медичне та санаторно-курортне обслуговування його **та дружини**».

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [12] чинне законодавство підлягає гендерно-правовій експертизі. У разі встановлення невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, висновок гендерно-правової експертизи надсилається до органу, який прийняв такий нормативно-правовий акт.

На думку автора, це формулювання потребує гендерно-правової експертизи, оскільки може бути розцінене як таке, що допускає заняття посади Голови Верховної Ради України виключно чоловіком.

Приклад дії застарілого підзаконного акту

Закони мають більше охоплення, і їх варто аналізувати в першу чергу, але в цьому розділі буде описано, як застарілий підзаконний акт впливає на конкретне судове рішення на прикладі рішення Ленінського районного суду м. Полтави у справі № 2-2010/11, провадження № 2/1616/256/2012, що набрало законної сили 10.04.2012 [13].

Посилаючись на те, що відповідач по справі постачає йому електроенергію та нараховує оплату за міськими тарифами на електроенергію, що відпускається населенню та населеним пунктам, а він, як споживач електроенергії, проживає не в місті, в розумінні ст. 133 Конституції України, а в сільській місцевості, позивач просив суд зобов'язати ПАТ «Полтаватеплоенерго» нараховувати йому оплату

за електроенергію за тарифами для населення, яке проживає в сільській місцевості, з часу подання позову, та здійснити перерахування на тарифи для сільського населення.

У ст. 133 Конституції України, норми якої мають пряму дію, селище міського типу не існує як елемент системи адміністративно-територіального устрою України. Незважаючи на це, для вирішення спору були використані відомчі акти (Постанова Кабінету Міністрів України № 1357 від 26.07.1999 року та Постанова НКРЕ від 10.03.1999 року № 309) та рішення виконавчого комітету Полтавської обласної ради № 459 від 12.11.1968 року, згідно з якими населений пункт позивача був віднесений до категорії селищ міського типу.

У задоволенні позову було відмовлено за безпідставністю. Такий розвиток подій характерний для сфер з непрозорим нормативним регулюванням, коли, з одного боку, до спору залучений фаховий у конкретній галузі, високооплачуваний юрист, а з іншого – ні.

**Висновки.** В 1991 році застосування законодавства УРСР та СРСР було виправданим, але

в 2020 році це вже може свідчити про неспроможність влади забезпечити належне нормативно-правове регулювання відповідних правовідносин. Це підтверджує як загальний аналіз застарілого законодавства, так і окремі кричущі випадки, наведені в статті.

Для остаточного вирішення питання щодо найважливішого із блоків застарілого законодавства – актів Верховної Ради УРСР, необхідно проаналізувати 603 нормативно-правових акти. З цих актів, за попередньою оцінкою, близько двох третин становлять акти, що за своєю тематикою включені до винятків, які лишаються чинними.

Зважаючи на те, що один і той самий акт може містити кілька тематичних напрямів, навіть після прийняття відповідного законодавства необхідно опрацювати всі нормативно-правові акти часів СРСР включно з тими, які не скасовуються.

Враховуючи значну кількість різноманітних нормативно-правових актів та залученість багатьох державних інституцій, цю роботу краще скоординувати в єдиному центрі – робочій групі в профільному комітеті Верховної Ради України або Міністерстві юстиції України.

#### Список літератури:

1. Про правонаступництво України: Закон України від 05.10.1991 № 1543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12> (дата звернення 18.12.2019)/
2. Постанова Верховної Ради України від 12.09.1991 № 1545-XII. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1545-12/sp:java-> (дата звернення 18.12.2019).
3. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР та УРСР на території України» №1075 від 29.08.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66305](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66305) (дата звернення 18.12.2019).
4. Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента України від 27.06.1996 № 468/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/96> (дата звернення 24.11.2019).
5. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова КМУ від 23.04.2001 р. N 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/376-2001-%D0%BF> (дата звернення 24.11.2019).
6. Що таке Реєстр? // Веб-сайт Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. URL: <http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/RnaWhat?OpenDocument&smn=1> (дата звернення 24.11.2019 р.).
7. Житловий Кодекс Української РСР: Закон України від 30.06.1983 № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення 26.01.2020).
8. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 9.04.2015 року № 317-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19> (дата звернення 26.01.2020).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Скорохода Василя Васильовича щодо офіційного тлумачення словосполучення «пенсіонерів по старості», яке міститься в абзаці шостому статті 125 Житлового кодексу Української РСР від 11.06.2014 № 6-рп/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-14> (дата звернення 26.01.2020).
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20.12.2019 № 12-п/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-19> (дата звернення 26.01.2020).

11. Про забезпечення і обслуговування Голови Верховної Ради Української РСР: Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 01.08.1990 № 98-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/98-12/sp:java-:max100> (дата звернення 18.12.2019).

12. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 року № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення 26.01.2020).

13. Рішення Ленінського районного суду м. Полтави у справі № 2-2010/11, провадження № 2/1616/256/2012. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21459752> (дата звернення 23.02.2020).

### **Velychko O.O. ACTIVE SOVIET LEGISLATION, ADOPTED BY UKRAINIAN PARLIAMENT**

*The aim of this article is to provide overview of problems, raised from the outdated legislation of Soviet times, which is a part of Ukrainian active legislation. Structuring of existing information on this topic should help in process of laws revision and abolition.*

*Methods.* Laws, active according to article 3 of Law of Ukraine “Legal continuity of Ukraine” as of 01.01.2020, were structured using LIGA:ZAKON analytical tools. Some particular laws were analyzed in order to show their incompatibility with current democratic legislation.

*Results.* Relevance of issues, raised from the outdated legislation of Soviet times, which is a part of Ukrainian active legislation, are confirmed. Nevertheless the topic is underdeveloped and need clarification. Results include general overview as well as some particular laws analysis: preamble paragraph of Housing Code (not decommunized yet), Parliament decree about Parliament provision and servicing (violate gender equality) and one court decision (citizen was appealing to Constitution direct use, but loosed lawsuit due to workaroud of skilled layers, who played against him).

*Findings.* In order to harmonize old outdated legislation, that was accepted from Soviet times, with modern, democratic Constitution, there is a need to revise 603 laws and decrees. Most of them (around two thirds from total of 603) fall within the scope of categories, that are excluded from abolition – international relations, territorial and administrative organization, borders. Keeping in mind, that one law or decree can fall in more than one category, even after abolition of outdated laws the need to revise all ex-Soviet legislation would remain.

*Outdated legislation covers a wide scope. A lot of government institutions should be involved into revising process. In order to achieve consistent results these activities should have coordination from one center – working group within Parliament committee or within Ministry of Justice.*

**Key words:** succession of States, legal continuity, Ukraine, Soviet Union, Soviet Ukraine, Ukrainian Soviet Socialist Republic, outdated legislation.