

## ПРАВО УССР В ПЕРИОД ПЕРЕСТРОЙКИ (1985–1991)



### **В. ГОНЧАРЕНКО**

*доктор юридических наук, профессор,  
академик НАПрН Украины,  
заведующий кафедрой истории государства  
и права Украины и зарубежных стран  
(Национальный университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»)*

**1**1 марта 1985 г. внеочередной Пленум ЦК КПСС избрал на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева [1, 4]. С его именем связано проведение нового политического курса в СССР в период 1985–1991 гг., главная суть которого состояла в попытке по инициативе руководящей партийно-советской кремлёвской верхушки осуществить коренную модернизацию ведущих сфер жизнедеятельности советского общества, прежде всего таких, как экономика, внутренняя и внешняя политика, социальная сфера и идеология [2, 278]. Так, апрельский (1985) Пленум ЦК КПСС, на котором 23 апреля с докладом «О созыве внеочередного XXVII съезда КПСС и задачах, связанных с его подготовкой и проведением» выступил Генеральный секретарь ЦК КПСС М. Горбачев, выдвинувший концепцию и стратегию социально-экономического развития страны, курс на обновление социализма, которые затем «получили углубление и обогащение в решениях XXVII съезда КПСС, XIX Всесоюзной партийной конференции, пленумов ЦК и оформились в генеральную линию революционной перестройки всех сфер жизни советского общества» [3, 5]. Перестройка была революцией «сверху» [4, 518]. Разительность начатых реформ требовала их надлежащего правового обеспечения.

В начале 1985 г. в УССР действовало разветвленное как союзное, так и полностью соответствующее ему республиканское законодательство. Оно было призвано обеспечить функционирование командно-административной системы управления и плановой экономики. В годы «перестройки» осуществляется реформирование законодательства. В действующие законы, другие правовые акты вносятся многочисленные изменения и дополнения. Кроме того, принимаются новые законодательные акты. Практически не было ни единой отрасли права, где бы не произошли со временем существенные изменения. Все это было обусловлено процессами, происходящими в обществе.

Особенно активный процесс обновления законодательства наблюдался в отраслях права, регулирующих экономические отношения. Так, был принят ряд правовых актов, призванных обеспечить переход экономики СССР на систему рыночных отношений.

© В. Гончаренко, 2013

Изменение экономического фундамента общества, связанное с переходом к многоукладной экономике, вызывало усиление значения гражданского права как основного регулятора формирования рыночных отношений. Главными актами, регулирующими гражданско-правовые отношения в УССР в рассматриваемый период, являлись Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г. и Гражданский кодекс УССР 1964 г., куда вносились изменения и дополнения. Однако наряду с указанными актами были приняты и новые законы, вносившие существенные изменения в гражданское право. Это прежде всего законы СССР: «О предпринимательстве в СССР» от 4 июня 1990 г., «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 г., «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г., Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде от 23 ноября 1989 г. и др. В УССР новыми важными актами в области гражданского права стали законы от 17 февраля 1991 г. «О собственности» [5] и от 27 марта 1991 г. «О предпринимательстве в Украине» [6].

В мае 1991 г. были приняты новые Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, вошедшие в силу 1 января 1992 г. Они представляли собой серьезный, глубоко продуманный, работоспособный закон рыночного типа [7, 22].

К законодательству в области гражданского права тесно примыкали правовые акты, призванные создать благоприятные условия для предпринимательской деятельности. Одним из них был Закон СССР «Об общих принципах предпринимательства граждан в СССР» от 2 апреля 1991 г., которым, в частности, регламентировались права и ответственность субъектов предпринимательской деятельности. В Законе подчеркивалось, что он направлен на создание условий для широкого выявления хозяйственной инициативы и предприимчивости граждан на основе реализации принципа равенства всех форм собственности, свободы распоряжения имуществом и выбора сфер деятельности. На обеспечение эффективного функционирования экономики в условиях рыночных отношений были направлены Основы законодательства об инвестиционной деятельности от 10 декабря 1990 г., а также Закон СССР «О банках и банковской деятельности» от 11 декабря 1990 г., предусматривающий возможность существования наряду с государственными и коммерческих банков.

В УССР союзное законодательство о предпринимательской деятельности было продублировано в законах УССР: «О предпринимательстве» от 7 февраля 1991 г. и «Об инвестиционной деятельности» от 18 сентября 1991 г.

Одним из важнейших правовых актов, призванных регулировать экономические отношения, были Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. [8]. Они должны были регулировать земельные отношения и создавать условия для рационального использования и охраны земель, восстановления плодородности грунтов, сохранения и улучшения природной среды, развития всех форм хозяйствования.

Переход к рыночной модели развития экономики был невозможен без кардинального реформирования трудового законодательства. Первые шаги в этом направлении были сделаны в начале 1988 г., когда начался переход практически всех предприятий на полный хозрасчет и самофинансирование. С этого времени был установлен новый порядок разработки и заключения коллективных

договоров. Основной ее особенностью являлась некоторая демократизация всей колдоговорной работы [9, 148].

С целью обеспечения равноправия с мужчинами трудовое законодательство расширило женщинам льготы и предоставило им дополнительные гарантии трудовых прав. Это было закреплено, в частности, в Законе СССР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР по вопросам, касающимся женщин, семьи и детства» от 22 мая 1990 г. и Постановлении Верховного Совета СССР «О некоторых мерах по улучшению положения женщин» от 10 апреля 1990 г.

Вопросы трудовых отношений регулировались и в таких законах СССР, как: «О собственности в СССР», «О предпринимательстве в СССР», Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде. Например, в ст. 62 Закона «О собственности в СССР» закреплялось, что гражданину принадлежит исключительное право распоряжения своими способностями к труду.

В трудовом законодательстве существовали и другие изменения прогрессивного характера. Так, продолжительность испытательного срока при приеме на работу стала определяться по согласию сторон трудового договора, были отменены неразумные ограничения работы по совместительству, лучше стимулировалось совмещение профессий и должностей и т. д.

Кардинальными можно считать также изменения в институте трудового договора по внедрению союзным законодательством 1990–1991 гг. так называемой контрактной формы принятия на работу. Свидетельством понимания необходимости кардинальных изменений в сфере правового регулирования труда является включение в план подготовки проектов законодательных актов, необходимых для правового обеспечения экономической реформы, подготовка проекта Закона СССР «О приведении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде» в соответствие с новыми принципами хозяйствования [10].

Постановление Верховного Совета УССР «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» предусматривало разработку законодательных актов о труде. Законом УССР от 20 марта 1991 г. были внесены отдельные изменения в КЗоТ УССР [11]. Правда, эти изменения можно охарактеризовать только как временные меры по обновлению трудового законодательства. Были приняты и другие законодательные акты, посвященные отдельным институтам трудового права Украины, например законы УССР «О занятости населения» и «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» от 1 марта 1991 г. [12].

Таким образом, и в союзном, и в республиканском трудовом законодательстве имели место определенные сдвиги реформаторского характера. Однако в целом трудовое законодательство пребывало в критическом положении и не соответствовало требованиям времени. Существенными недостатками в области права были: ошибочная ориентация на производство, а не труженика; незащищенность размеров заработной платы; низкий уровень условий труда; почти полное отсутствие договорных начал между работником и администрацией предприятия, учреждения, организации; слабая защита трудовых прав от их массовых нарушений (речь идет об ограничении предмета и узкой сфере действия права, охватывающего только рабочих и служащих госпредприятий, организаций и учреждений); слабость экономических методов регулирования; негибкость

права, вследствие чего принимались упрощенные решения при регулировании трудовых отношений; чрезмерная централизация права, не оставлявшая места самостоятельному правотворчеству союзных республик [13, 40]. Поэтому в условиях экономических реформ и развития рыночных отношений необходимы были радикальные изменения всего законодательства о труде, отражающие реальные процессы перестройки в различных сферах жизни общества [14, 36–47; 15, 10–14; 16, 7–10].

Предпринимались также попытки реформировать законодательство, регулировавшее социально-культурную сферу. Например, были приняты такие законы СССР: «Об общих принципах государственной молодежной политики в СССР» от 11 апреля 1991 г. [17], «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» от 15 мая 1990 г. [18], «О языках народов СССР» от 24 апреля 1990 г. [19], «О свободе совести и религиозных организациях» от 1 октября 1990 г. [20]. Среди правовых актов УССР социально-культурного назначения можно назвать, в частности, законы «О языках в Украинской ССР» от 28 октября 1989 г. [21] и «О пенсионном обеспечении» от 5 ноября 1991 г. [22].

В годы перестройки в уголовное законодательство, которым руководствовались в УССР, вносились изменения и дополнения, обусловленные процессами, происходящими в социально-экономической и политической сферах. Так, в 1985–1986 гг. уголовное законодательство изменялось в связи с проведением политики по усилению борьбы с пьянством, а также получением нетрудовых доходов. В 1986 г. в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик было установлено, что в случае замены в порядке помилования смертной казни лишением свободы последнее могло быть назначено и на срок свыше 15 лет, но не больше 20. В 1987 г. в общесоюзное законодательство были внесены изменения и дополнения в связи с присоединением СССР к международным конвенциям по наркотикам, СПИДу, заложникам [23, 11–12, 180–235].

Обострение социально-политической ситуации в стране, активизация общественно-политических движений, борьба за власть различных группировок, партий и движений привели к изменениям и дополнениям в Закон СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления», обусловили принятие таких законов СССР: «О защите чести и достоинства Президента СССР» от 2 апреля 1990 г., «Об уголовной ответственности за блокирование транспортных коммуникаций и другие незаконные действия, посягающие на нормальную и безопасную работу транспорта» от 23 октября 1990 г. 2 июня 1991 г. Верховный Совет СССР принял Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик [24].

Реформаторскими началами отмечено и процессуальное законодательство. Так, 30 июня 1987 г. Верховный Совет СССР принял Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомочных действий служебных лиц, ущемляющих права граждан», который по форме и содержанию соответствовал принципам демократизации общественной жизни [25, 299]. Этот Закон заработал и в УССР. Так, согласно этому правовому акту о процедуре судебного обжалования противоправных и таких, которые нарушали права граждан, действий официальных лиц в УССР только в первой половине 1988 г. рассматривалось 187 исков [26, 4].

Таким образом, законодательство в перестроечный период претерпело ряд изменений. В нем в определенной степени стал проявляться новый для советской правовой системы принцип становления института прав и свобод лично-

сти. Оно по своему содержанию становилось более демократическим и гуманным. Однако правовые акты как союзного, так и республиканского (в том числе УССР) уровня не смогли переломить процесс развития страны, остановить, а со временем и преодолеть критические явления. Комплексный подход к законодательству был явно несовершенным. Изменение направлений и конкретных целей, непоследовательность и неполнота решений негативно влияли на развитие правовой системы. В ней сохранялись «белые пятна», устаревшие нормы, возникали несогласованность норм, их противоречивость. На этом фоне поток законодательства не мог дать желаемого результата, а его престиж снижался. Немаловажное значение имело увлечение «валом» за счет качества законов. Так, Верховный Совет СССР только в 1989–1991 гг. принял свыше 100 законов. В правовых актах было много декларативных положений, не подкреплявшихся организационным и правовым механизмом реализации [27, 24]. В условиях непрерывного ослабления власти союзных структур развернулась настоящая «война» союзных республиканских законов, получившая особое напряжение после провозглашения республиками Деклараций об их государственном суверенитете. Ситуация не улучшилась и после принятия Закона СССР «Об обеспечении действия законов и других нормативных актов законодательства Союза ССР» от 24 октября 1990 г. [28], где, в частности, предусматривалось, что законы, указы Президента СССР, изданные в рамках его полномочий, являются обязательными для исполнения всеми государственными и общественными органами, должностными лицами и гражданами на территории СССР. Однако союзные республики проигнорировали это распоряжение. Более того, в тот же день, 24 октября, Верховный Совет УССР принял Закон «О внесении изменений и дополнений к Конституции УССР» [29]. Теперь в ст. 71 Основного Закона УССР устанавливалось, что «на территории УССР обеспечивается верховенство законов республики».

Таким образом, такие противоположные подходы к действию законодательства в государстве дестабилизировали сферу правового регулирования, углубили кризисные явления в законодательстве.

После распада СССР много союзных правовых актов утратили силу. Но в соответствии с Постановлением Верховного Совета Украины от 12 августа 1991 г. на территории Украины могли применяться акты законодательства СССР по вопросам, которые не были урегулированы законодательством Украины при условии, что они не противоречат Конституции и законам Украины [30].

#### ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *Материалы* внеочередного Пленума Центрального комитета КПСС (11 марта 1985 г.). — М., 1985.
2. *Горбатенко В. П.* Перебудова // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 2002. — Т. 4 : Н—П.
3. *Коммунистическая партия Советского Союза* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1985–1988). — 9-е изд., доп. и испр. — М., 1989. — Т. 15: 1985–1988.
4. *Кульчицкий В. С., Тищик Б. Й.* Історія держави і права України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. — К., 2007.
5. *О собственности* : Закон УССР от 17.02.1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1991. — № 20. — Ст. 249.
6. *О предпринимательстве* в Украине : Закон УССР от 27.03.1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР — 1991. — № 24. — Ст. 272.
7. *Суханов Е. А.* Преподавание гражданского права в современных условиях // Вестник МГУ. Сер. Право. — 1992. — № 4.

8. *Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле* от 28.02.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 10. — Ст. 129.
9. *Советское трудовое право*. — М., 1991.
10. *Зуб И. В.* Реформа трудового законодательства в условиях перехода к рыночной экономике // Советское государство и право. — 1991. — № 2.
11. *Ведомости* Верховного Совета УССР. — 1991. — № 23. — Ст. 267.
12. *О занятости населения* : Закон УССР от 01.03.1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — № 21. — Ст. 252; *Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине* : Закон УССР от 01.03.1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — № 21.
13. *Иванов С. А.* Кризис советского трудового права // Советское государство и право. — 1990. — № 7.
14. *Конференция.* Реформа трудового законодательства в СССР : Обзор докладов и выступления. Рекомендации // Советское государство и право. — 1991. — № 4.
15. *Симорот З.* Пребудовчі процеси у законодавстві про працю : досягнення, недоліки, пропозиції // Радянське право. — 1990. — № 6.
16. *Стависький П.* Шляхи вдосконалення трудового законодавства // Радянське право. — 1990. — № 8.
17. *Об общих принципах государственной молодежной политики в СССР* : Закон СССР от 11.04.1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 19. — Ст. 533.
18. *О пенсионном обеспечении граждан в СССР* : Закон СССР от 15.05.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 23. — Ст. 416.
19. *О языках народов СССР* : Закон СССР от 24.04.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 19. — Ст. 327.
20. *О свободе совести и религиозных организациях* : Закон СССР от 01.10.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 41. — Ст. 813.
21. *О языках в УССР* : Закон УССР от 28.10.1989 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1989. — Приложение к № 45. — Ст. 631.
22. *О пенсионном обеспечении* : Закон УССР от 05.11.1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1992. — № 3. — Ст. 10.
23. *Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР (1953–1991 гг.)*. Ч. I : Законодательство СССР. — Казань, 1992.
24. *Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик* // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 30. — Ст. 862.
25. *Совершенствование законодательства СССР и союзных республик*. — Минск, 1990.
26. *Стефанюк В.* Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // Право України. — 1998. — № 3.
27. *Топорнин Б. Н.* Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. — М., 1992.
28. *Об обеспечении действия законов и других нормативных актов законодательства СССР* : Закон СССР от 24.10.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 14. — Ст. 918.
29. *О внесении изменений и дополнений к Конституции УССР* : Закон УССР от 24.10.1990 г. // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1990. — № 45. — Ст. 606.
30. *Відомості* Верховної Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 621.

**Гончаренко В. Д. Право УССР в период перестройки (1985–1991)**

**Аннотация.** В статье дан анализ процессу обновления законодательства в период перестройки, особенно в отраслях права, регулирующих экономические отношения. Отмечено, что был принят ряд правовых актов, призванных обеспечить переход экономики СССР на систему рыночных отношений.

**Ключевые слова:** система законодательства, перестройка, экономика.

**Honcharenko V. Law of the Ukrainian SSR in the Perestroika Period (1985–1991)**

**Annotation.** In the paper the process of updating the legislation in perestroika period, particularly in the branches of law regulating economic relations is analyzed. It was noted that a number of legislative acts were adopted to ensure the transition of the Soviet economy to a system of market relations.

**Key words:** system of legislation, perestroika, economy.