

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3980559>

УДК 342

## Упоров И.В.

*Упоров Иван Владимирович*, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России. 350005, Россия, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

# Советское (российское) законодательство 1989-1991 гг.: политико-правовая характеристика накануне распада СССР

**Аннотация.** В статье раскрываются особенности законотворческого процесса в СССР и РСФСР в последние годы существования советского государства. Отмечается, что в условиях экономического кризиса и стремления союзных республик обрести больше государственной самостоятельности «война» союзных и республиканских законов была неизбежной. Анализируются примеры, когда законодательные органы РСФСР принимали акты, прямо противоречившие как законам СССР, так и Конституции самой РСФСР. Такой правовой нигилизм может быть объяснен масштабами геополитических изменений, имевших место на территории СССР, при которых обязательность законодательных процедур отходила на задний план.

**Ключевые слова:** законодательство, конституция, СССР, РСФСР, законы, республики, депутаты, государство.

## Uporov I.V.

*Uporov Ivan Vladimirovich*, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 350005, Russia, Krasnodar, Yaroslavskaya st., 128. E-mail: uporov@list.ru.

# Soviet (Russian) legislation 1989-1991: political and legal characteristics on the eve of the collapse of the USSR

**Abstract.** The article reveals the features of the lawmaking process in the USSR and the RSFSR in the last years of the existence of the Soviet state. It is noted that in the conditions of the economic crisis and the desire of the union republics to gain more state independence, the "war" of union and republican laws was inevitable. The examples are analyzed when the legislative bodies of the RSFSR adopted acts that directly contradicted both the laws of the USSR and the Constitution of the RSFSR itself. Such legal nihilism can be explained by the scale of geopolitical changes that took place on the territory of the USSR, in which the obligatory nature of legislative procedures faded into the background.

**Key words:** legislation, constitution, USSR, RSFSR, laws, republics, deputies, state.

**В** последние годы функционирования СССР наблюдались особенности развития законодательства, обусловленные сложными общественно-политическими и социально-политическими явлениями, которые, в свою

очередь, стали возможными в результате политики «перестройки» (1985-1991 гг.), инициированной Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым. При этом выделяются две тенденции развития советского государства на завершающем

этапе его функционирования (1989-1991 г.):

1) ухудшение экономического состояния, снижение уровня жизни советских людей; 2) центробежные настроения в союзных республиках, где, вслед за прибалтийскими Латвией, Литвой и Эстонией также рассматривались возможности стать самостоятельными государствами. В этих условиях законодательный процесс значительно усложнился, и прежде всего с точки зрения соотношения союзных и республиканских законов, между которыми стали возникать коллизии по поводу верховенства юридической силы законов (далее мы рассматриваем взаимоотношения только СССР и РСФСР). Кроме того, в 1989-1990 гг. на союзном и республиканском уровнях были проведены, впервые в истории, свободные выборы в высшие органы государственной власти (съезды народных депутатов СССР и РСФСР, которые, в свою очередь формировали постоянно действовавшие законодательные органы в лице Верховных советов СССР и РСФСР); финансирование избирательных кампаний тогда еще не определяло результатов выборов, и депутатами становились действительно авторитетные, уважаемые и занимавшие активную жизненную позицию люди, которые, в отличие от прежних времен, не голосовали «единогласно» за разработанные аппаратчиками законопроекты, а сами их писали и обсуждали.

К тому моменту (1989 г.) в Союзе ССР как федеративном государстве действовала двухуровневая система законодательства – союзная (уровень федерации) и республиканская (уровень субъектов федерации – союзных республик). В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. (с последующими изменениями) [1] законы СССР принимались Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР (ст. 108). При этом право законодательной инициативы в соответствии со ст. 114 Конституции СССР принадлежало: «народным депутатам СССР, Совету Союза, Совету Национальностей, Председа-

телю Верховного Совета СССР, постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета СССР, Президенту СССР, Совету Министров СССР, Комитету конституционного надзора СССР, союзным и автономным республикам в лице их высших органов государственной власти, автономным областям, автономным округам, Комитету народного контроля СССР, Верховному Суду СССР, Генеральному прокурору СССР, Главному государственному арбитру СССР. Правом законодательной инициативы обладают также общественные организации в лице их общесоюзных органов и Академия наук СССР» [1]. Из смысла п. 4 ст. 73 Конституции СССР следовало, что к исключительному ведению СССР в лице его Верховного Совета относится установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик. В ст. 74 указывалось также, что законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик, а согласно ст. 74 в случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует закон СССР (заметим, что такие же положения содержатся в ст. 76 действующей Конституции России 1993 г. – применительно соответственно к федеральным законам и нормативным актам субъектов Федерации).

В РСФСР законы согласно статьям главы 13 Конституции РСФСР 1978 г. (с последующими изменениями) [2] принимались Верховным Советом РСФСР или народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета РСФСР, то есть, та же, как на союзном уровне (равным образом это касалось и Президиума Верховного Совета РСФСР). В соответствии со ст. 110 Конституции РСФСР право законодательной инициативы принадлежало: «народным депутатам РСФСР, Совету Республики, Совету Национальностей, Президиуму Верховного Совета РСФСР, Председателю Верховного Совета РСФСР, Комитету конституционного надзора РСФСР, Совету Министров РСФСР, автономным республикам в лице их высших органов гос-

ударственной власти, краям, областям, автономным областям и автономным округам в лице Совета народных депутатов, постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР, Комитету народного контроля РСФСР, Верховному Суду РСФСР, Прокурору РСФСР, Главному государственному арбитражу РСФСР. Правом законодательной инициативы обладают также общественные организации в лице их республиканских органов, а в случае их отсутствия - общесоюзных органов» [2]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, перечень субъектов законодательной инициативы в рассматриваемой редакции Конституции РСФСР был заметно расширен (ранее таковой не обладали, например, края, области). Существенной особенностью законотворческого процесса стала работа депутатов (как на уровне СССР, так и на уровне РСФСР) на постоянной основе – в отличие от прежних времен, когда депутаты приезжали в Москву всего на несколько дней; сейчас же на несколько дней приезжали только депутаты съездов народных депутатов, а депутаты законодательных органов (верховных советов) становились профессиональными политиками.

Ни в Конституции СССР, ни в Конституции РСФСР вопросы, касающиеся разногласий между союзными и российскими законами, длительное время никаким образом не регулировались, и соответственно не был выработан механизм разрешения такого рода юридических конфликтов. И это несмотря на указанную выше возможность расхождения общесоюзных и республиканских законов (ст. 74 Конституции СССР). Косвенно о вероятности такого рода свидетельствовало и конституционное положение о возможности «свободного выхода» союзной республики из состава СССР (ст. 72 Конституции СССР). И лишь в период «перестройки» в Конституции СССР в редакции от 1 декабря 1988 г. такой механизм появился, хотя и далеко не совершенный. В частности, предусматривалось учреждение Комитета конституционного надзора (далее – ККН), избирае-

мого Съездом народных депутатов СССР (ст. 108). Согласно ст. 125 Конституции СССР при выявлении противоречия нормативных актов или отдельных их положений, в том числе принимаемых в союзных республиках, Конституции СССР или законам СССР, ККН направлял органу, издавшему акт, свое заключение для устранения допущенного нарушения. Принятие ККН такого заключения приостанавливало исполнение принятого акта. По смыслу указанной статьи ККН в случае неисправления указанного в заключении нарушения мог входить с представлением на Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР или Совет Министров СССР об отмене акта, содержащего нарушение. 23 декабря 1989 г. была принята новая редакция ст. 125 Конституции СССР, где уточнялось, в частности, что принятие ККН заключения не может приостанавливать действие законов СССР, принятых Съездом народных депутатов СССР, а также конституций союзных республик. Заключение ККН могло быть отменено (в прежней редакции вопрос об отмене вообще не затрагивался) лишь решением Съезда народных депутатов СССР, принятым двумя третями голосов от их общего числа.

Однако эти решения оказались запоздалыми, и указанный пробел определенным образом обострил последовавшие противоречия между союзными и российскими законами. К тому времени значительные изменения произошли и в Конституции РСФСР. В частности, как отмечалось выше, появился новый субъект законотворчества – Съезд народных депутатов РСФСР, который в соответствии со ст. 104 Конституции в редакции от 27 октября 1989 г. объявлялся высшим органом государственной власти и соответственно был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Однако в той редакции Конституции РСФСР по-прежнему (в отличие от союзной) ничего не говорилось о возможных коллизиях союзного и российского законодательства.

С учетом отмеченных выше центробежных тенденций со стороны союзных республик возникновение коллизий союзного и республиканского законодательства было неизбежным. Такие столкновения в отличие от политических действий и решений не носили какого-либо драматического характера. Тем не менее создавалась путаница, нечеткость в понимании того, какие нормативные акты имеют силу, а какие нет, что в целом некоторым образом ослабляло правовое поле как в СССР в целом, так и в отдельных республиках. Рассмотрим это на примере уголовного законодательства. Как указывалось выше, в СССР действовала двухуровневая система законодательства. Применительно к уголовному праву это к концу 1980-х гг. выглядело следующим образом. На союзном уровне действовали следующие основные правовые акты: Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик (1958 г.); Закон СССР «Об уголовной ответственности за воинские преступления» (1958 г.); Закон СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» (1958 г.). Кроме того, действовал ряд общесоюзных законов об уголовной ответственности за отдельные виды преступлений. В РСФСР действовал Уголовный кодекс, принятый 27 октября 1960 г. УК РСФСР был разработан на базе указанных выше Основ уголовного законодательства. Другие общесоюзные законы до включения их в тексты уголовных кодексов союзных республик действовали на их территории непосредственно, а после включения на территории РСФСР действовал единственный уголовно-правовой акт – УК РСФСР.

Так было до 1990 г., когда вновь стали приниматься общесоюзные уголовные законы. Однако если раньше с введением их в действие не было никаких проблем, то в указанный период ситуация сложилась весьма неоднозначно. Например, 31 октября 1990 г. был принят Закон СССР «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребление в торговле» [5].

Текст данного Закона не был включен Верховным Советом РСФСР в российский УК РСФСР, его действие не приостановили, хотя это допускалось в соответствии с Законом РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» от 24 октября 1990 г. [4] Сложилось положение, когда одновременно формально действовали и общесоюзный закон, и российский, которые несколько по-иному регулировали вопросы ответственности за спекуляцию и незаконную торговлю. Так, если в соответствии со ст. 154 УК РСФСР под спекуляцией понималась скупка и перепродажа товаров с целью наживы независимо от того, где эти товары куплены, то согласно общесоюзному закону состав спекуляции мог иметь место лишь тогда, когда скупка товаров осуществлялась на предприятиях и в организациях торговли. Этим противоречием воспользовалось немало спекулянтов. Затем, несмотря на неотмененную норму Конституции РСФСР об обязательности законов СССР на территории РСФСР, 28 февраля 1991 г. принимается Закон РСФСР «О действии на территории РСФСР Закона СССР «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и за злоупотребление в торговле»» [6], которым статья 154 УК РСФСР вообще отменялась, в то время как соответствующая союзная уголовно-правовая норма формально оставалась в силе.

2 июля 1991 г. были приняты новые Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Верховный Совет РСФСР не отреагировал на этот нормативный акт и не приступил к разработке на базе Основ нового Уголовного кодекса РСФСР. Нужно учесть также, что помимо указанных были приняты такие общесоюзные уголовно-правовые законы, как «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР», «О защите чести и достоинства Президента СССР», «Об уголовной ответственности за блокировку транспорт-

ных коммуникаций и иные незаконные действия, посягающие на нормальную и безопасную работу транспорта», «Об ответственности за нарушение порядка использования воздушного пространства СССР». В результате на территории РСФСР сложилась довольно запутанная ситуация с уголовно-правовыми законами.

Подобные коллизии отражали сложные политические процессы, начавшиеся в конце 1980-х гг. и связанные со стремлением бывших союзных республик обрести полную государственную независимость. После весьма неуклюжих попыток союзного центра предотвратить указанные процессы (включая драматические события в Вильнюсе, Тбилиси, Баку, связанные с применением вооруженных сил) они ускорились, и союзные республики, несмотря на наличие союзного Закона о порядке выхода союзной республики из состава СССР, предусматривающего, в частности, пятилетний срок, стали явочным порядком объявлять о своей независимости (так называемый «парад суверенитетов»). В этот процесс включилась Россия. 12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР [3]. Здесь, правда, еще говорится о намерении быть «в составе обновленного Союза ССР» (преамбула). Однако в целом содержание Декларации однозначно показывало стремление Съезда народных депутатов РСФСР, где она была принята, сделать Россию независимым государством. В контексте рассматриваемых вопросов нас интересуют следующие положения Декларации. В ст. 5 провозглашалось верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР вопреки действовавшей Конституции РСФСР (ред. от 31 мая 1990 г.), где указывалось на обязательность законов СССР на территории РСФСР (ст. 76 – «Законы СССР обязательны на территории РСФСР»). В Декларации было записано также, что «действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливаются Республикой на своей террито-

рии» [3]. Как видно, здесь была допущена определенная юридическая некорректность. Однако, как показывает история, при столь коренных изменениях общественных отношений, близких по масштабу социальной революции, подобного рода правовой нигилизм всегда имел место.

Вместе с тем следует отметить, что в Декларации о государственном суверенитете некоторым образом обозначался и механизм решения противоречий между союзными актами и законами РСФСР – это должно было осуществляться «в порядке, устанавливаемом Союзным договором» (ст. 5). При этом предполагалось, что Союзный договор будет заключен на принципиально новых условиях, а союзный центр будет иметь столько полномочий, сколько в его ведение будет добровольно передано суверенными республиками, а не столько, сколько союзный центр сам себе брал, принимая соответствующие общесоюзные конституции и законы, как было до этого. И в этом смысле складывалась ситуация, когда достижение государственного суверенитета союзной республики было невозможно без отрицания союзных актов, которые тому препятствовали.

Между тем проблема «войны» союзных и российских законов оказалась весьма существенной. Это и неудивительно, поскольку создавалась юридическая «анархия», при которой без отсутствия определенных критериев правоприменители в зависимости от своих интересов могли использовать либо союзные, либо республиканские нормативные акты. В этой связи 24 октября 1990 г. был издан упомянутый выше Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР». В ст. 1 этого Закона указывалось, что законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, делегированных Российской Федерацией Союзу ССР в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и

Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территориях РСФСР», действуют на территории РСФСР *непосредственно*. Вместе с тем там же было записано, что Верховный Совет РСФСР (и Совет Министров РСФСР соответственно) вправе приостановить действие союзных актов, если они *нарушают суверенитет* Российской Федерации. Нельзя не видеть, что в последней формуле присутствует весьма неопределенный оценочный критерий – как и кто должен был определять нарушение суверенитета? Об этом в законе ничего не сказано, и поэтому данное положение заранее было обречено на невыполнение. Далее в Законе предусматривались случаи, не охваченные ст. 1. Указывалось, в частности, что законы и иные акты высших органов государственной власти СССР, указы и другие акты Президента СССР вступают в действие на территории РСФСР только *после их ратификации* Верховным Советом РСФСР. То же касалось актов Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР – их должны были подтверждать соответствующие российские государственные органы. Наконец, акты органов СССР, изданные до принятия настоящего закона, действовали на территории РСФСР, если они не были *приостановлены* Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР (ст. 2-4 Закона).

По своей сути этот Закон более детально и четко закреплял верховенство российских законов и других нормативных актов, провозглашенное в Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Такие процессы происходили не только в РСФСР – в некоторых других союзных республиках они имели более радикальный характер. Союзный центр пытался их приостановить. Так, 26 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» (здесь под федерацией имелся в виду Союз ССР как федеративное государство), где достаточно подробно разделяются полно-

мочия союзного центра и союзных республик, причем в отношении последних заметно явное стремление союзного центра «угодить» путем расширения полномочий субъектов Союза ССР. Но тщетно. Этот закон уже ничего не менял. Равно как не возымел действия Указ Президента СССР «О признании недействительным постановления Верховного Совета Эстонской ССР "О государственном статусе Эстонии"» от 14 мая 1990 г. в ответ на то, что в марте того же года Верховный Совет Эстонии признал незаконной государственную власть Союза ССР в Эстонии и объявил эту республику независимым государством. Позже союзному центру не осталось ничего иного, как признать независимость Эстонии, поскольку фактически она ее явочным порядком уже приобрела; это и было сделано решением Государственного Совета СССР от 6 сентября 1991 г.

Что касается РСФСР, то 12 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О ратификации соглашения о создании Содружества независимых государств» и «О денонсации договора об образовании СССР» (договор был заключен 30 декабря 1922 г.). С принятием этих решений, Российская Федерация (название РСФСР больше не применялось) в качестве независимого государства окончательно отделила себя от СССР. Это означало, что проблема, связанная с конфликтом союзных и российских нормативных актов, была в основном снята. Окончательное решение этой проблемы содержится в двух документах. Во-первых, в Постановлении Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества независимых государств», где в ст. 2 устанавливалось, что «на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы *бывшего* Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР и настоящему соглашению». Во-вторых, в принятой несколько позже (26 декабря 1991 г.) Декларации Совета республик СССР, где было констатировано, что «с

созданием Содружества Независимых Государств Союз ССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование», что означало автоматическое, однозначное и оконча-

тельное аннулирование возможностей союзных органов издавать нормативные акты, обязательные для исполнения на территории бывших союзных республик.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977, в ред. от 14.03. 1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3009#043974219892927136>
2. Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята ВС РСФСР 12.04.1978, ред. от 31.05. 1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3136#023911373778343625>
3. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 N 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. N 2. Ст. 22.
4. Закон РСФСР от 24.10.1990 N 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1990. N 21. Ст. 237.
5. Закон СССР от 31.10.1990 N 1767-1 «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и за злоупотребления в торговле» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. N 45. Ст. 953.
6. Закон РСФСР от 28.02.1991 г. № 752-1 «О действии на территории РСФСР Закона СССР «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и за злоупотребление в торговле»» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 9. Ст. 204.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik (prinjata VS SSSR 07.10.1977, v red. ot 14.03. 1990 g.) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3009#043974219892927136>
2. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) RSFSR (prinjata VS RSFSR 12.04.1978, red. ot 31.05. 1990 g.) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3136#023911373778343625>
3. Deklaracija SND RSFSR ot 12.06.1990 N 22-1 «O gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respubliki» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1990. N 2. St. 22.
4. Zakon RSFSR ot 24.10.1990 N 263-1 «O dejstvii aktov organov Sojuza SSR na territorii RSFSR» // Vedomosti SND i VS RF. 1990. N 21. St. 237.
5. Zakon SSSR ot 31.10.1990 N 1767-1 «Ob usilenii otvetstvennosti za spekuljaciju, nezakonnuju trgovuju dejatel'nost' i za zloupotreblenija v trgovle» // Vedomosti SND SSSR i VS SSSR. 1990. N 45. St. 953.
7. Zakon RSFSR ot 28.02.1991 g. № 752-1 «O dejstvii na territorii RSFSR Zakona SSSR «Ob usilenii otvetstvennosti za spekuljaciju, nezakonnuju trgovuju dejatel'nost' i za zloupotreblenie v trgovle»» // Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR. 1991. N 9. St. 204.

Поступила в редакцию 24.07.2020.

Принята к публикации 27.07.2020.

*Для цитирования:*

Упоров И.В. Советское (российское) законодательство 1989-1991 гг.: политико-правовая характеристика накануне распада СССР // Гуманитарный научный вестник. 2020. №7. С. 162-168. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/07/UporovJ.pdf>