

**УДК 34****Съезд народных депутатов СССР: конструкция конституционной реформы и её разработка****Лукашевич Дмитрий Александрович**

Доктор юридических наук,  
доцент кафедры истории государства и права,  
Московский государственный юридический университет  
им. О.Е. Кутафина,  
123242, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;  
e-mail: kremlin2024@mail.ru

**Аннотация**

В настоящей статье анализируется модель высшей государственной власти СССР, сконструированная конституционной реформой 1 декабря 1988 г. Не только на основе формально-юридического анализа, но и с учетом привлечения архивных данных показываются недостатки данной конструкции государственной власти, связанные в том числе со сложностью разграничения компетенции между Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР, а также с наделением значительным кругом полномочий Председателя Верховного Совета СССР, что способствовало трансформации СССР в «советско-предпрезидентскую» республику. Обращается внимание, что данные недостатки проявились не только в процессе дальнейшей государственной практики, но были известны еще на стадии разработки конституционной реформы, однако были проигнорированы членами рабочей группы. Исследуется вопрос сходства и различия модели высшей государственной власти, существовавшей в СССР в 1922-1936 гг. и в 1988-1991 гг.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Лукашевич Д.А. Съезд народных депутатов СССР: конструкция конституционной реформы и её разработка // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 535-547.

**Ключевые слова**

Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР, конституционная реформа, разграничение полномочий, межрегиональная депутатская группа, квота от общественных организаций.

## Введение. Правовой статус Съезда народных депутатов СССР

Правовой статус Съезда народных депутатов СССР был определён Законом СССР от 01.12.1988 № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» [Закон СССР от 01.12.1988. № 9853-ХІ, 1988].

На основании принятого закона произошли существенные изменения в структуре высших органов государственной власти СССР, связанные, прежде всего, с созданием нового института государственной власти – Съезда народных депутатов СССР и изменением роли Верховного Совета СССР.

Новая редакция ст. 108 Конституции СССР установила, что *«высшим органом государственной власти СССР является Съезд народных депутатов СССР»*, а Верховный Совет является *«постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти СССР»* (ст. 111 Конституции СССР). Теперь во всех статьях Конституции, где говорится о высшей государственной власти в Советском Союзе, нормы о Верховном Совете СССР следуют за нормами о Съезде народных депутатов СССР. То есть была создана система «Съезд-Совет», внешне схожая с той, которая функционировала до 1936 г., но все-таки имеющая принципиальные отличия.

Конституция закрепила, что *«Съезды народных депутатов избирают Верховные Советы и Председателей Верховных Советов»* (ст. 91). При этом Верховный Совет СССР избирается исключительно Съездом народных депутатов СССР из числа народных депутатов СССР и ежегодно обновляется на 1/5. В своей деятельности Верховный Совет подотчётен Съезду народных депутатов, а законы и постановления, принятые им, не могут противоречить актам Съезда народных депутатов СССР. Наконец, последнему принадлежит право отмены актов Верховного Совета СССР.

Следует отметить, что в законопроекте, опубликованном в «Правде» [Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» (проект), 1988], было установлено, что Верховный Совет СССР, помимо прочего, *«рассматривает наиболее важные вопросы национальных и межнациональных отношений»* (п. 10 ст. 113). В принятом законе данное положение уже не содержалось. Также п. 12 ст. 108 проекта, провозглашавший право Съезда народных депутатов СССР *«отменять законодательные акты, принятые Верховным Советом СССР, высшими органами государственной власти союзных и автономных республик, в случае их несоответствия Конституции СССР»*, в принятом законе «трансформировался» в безусловное право *«отмены актов, принятых Верховным Советом СССР»*.

Таким образом, исходя из анализа полномочий Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, можно сделать вывод, что Верховный Совет СССР потерял статус *«высшего органа государственной власти СССР»* и переместился на «второй план», теперь являясь «верховным» лишь по названию.

Кроме того, во вновь построенной системе наблюдается необоснованное «размывание» полномочий между Съездом народных депутатов и Верховным Советом, – даже М.С. Горбачёв признавал, что *«разграничение функций Съезда и Верховного Совета СССР ... вопрос непростой»* [Горбачёв, 1989].

Даже сами депутаты не имели чёткого представления о критерии разграничения компетенции между Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР. К примеру, депутат О.Т. Богомолов, выступая на I Съезде народных депутатов СССР, прямо заявил: *«Я*

*хотел бы сказать о том, что нам сложно сделать сегодня выбор, не уяснив, какое будет распределение функций между Съездом народных депутатов и Верховным Советом, а также не внося достаточную ясность в характер деятельности Верховного Совета и тех депутатов, которые не войдут в Верховный Совет»* [Первый Съезд народных депутатов СССР, 25 мая – 9 июня 1989. Стенографический отчет. Том I, 1989, 134-135]. Аналогичные выступления были и у других депутатов [там же, 132-133, 159, 398]. Депутат Клоков прислал в Президиум Съезда записку, которая, как представляется, наиболее точно отражает объективное непонимание учрежденной в стране системы высших органов власти, при которой существует съезд – высший орган и совет, продолжающийся именоваться «Верховным»: *«Что мы хотим создать? Практически два Верховных Совета – Съезд и Совет или действительно рабочий орган народных депутатов? Должен быть Президиум Съезда народных депутатов и никаких Верховных – и две сессии Съезда»* [Первый Съезд народных депутатов СССР... Том I, 1989, 140-141].

Депутат Ф.М. Бурлацкий также предложил *«дать поручение Верховному Совету СССР рассмотреть вопрос о конкретном распределении функций между Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР, Председателем Верховного Совета СССР и Правительством СССР»* [Второй Съезд народных депутатов СССР, 14-24 декабря 1989. Стенографический отчет. Т. II, 1990, 423].

Искусственность созданной системы «Съезд – Верховный Совет» привела к необходимости создания конституционной комиссии, которая, как заявлял на I Съезде народных депутатов СССР А.И. Лукьянов, должна была тщательно рассмотреть проблему распределения полномочий между двумя органами государственной власти [Первый Съезд народных депутатов СССР... Том I, 1989, 164].

Кроме того, непродуманность созданной системы приводила на Съезде к некоторым «неудобным» ситуациям. Так, на I Съезде народных депутатов СССР после длительного обсуждения и серьезной критики кандидатуры А.И. Лукьянова он всё же был избран **Первым заместителем Председателя Верховного Совета СССР** (то есть М.С. Горбачёва), но проблема заключалась в том, что **депутатом** в Верховный Совет СССР А.И. Лукьянова никто не избирал [там же, 314]. Выйти из сложившейся ситуации М.С. Горбачёв решил в свойственной ему манере – прервав обсуждение этого вопроса и сделав вид, что всё законно [там же].

В итоге громоздкость и искусственность Съезда народных депутатов привела к тому, что уже на II Съезде народных депутатов СССР была принята поправка к Конституции СССР, которая освобождала республики от необходимости учреждения данного института. Исключение составила только РСФСР, и объяснялось это *«огромными размерами и сложным национально-государственным устройством этой республики»* [Второй Съезд народных депутатов СССР... Том II, 1990, 364-365].

На III Съезде народных депутатов СССР депутаты вновь возвращались к вопросу полноценности существующей структуры высших органов государственной власти СССР: *«...нужны ли одновременно Съезд и Верховный Совет? На мой взгляд, громоздкость нашего Съезда лишь затрудняет работу. Представьте себе – 2250 депутатов, ведь это и экономически невыгодно, идут огромные расходы народных денег»* [Внеочередной Третий Съезд народных депутатов СССР, 12-15 марта 1990. Стенографический отчет. Т. 1, 1990, 66].

Неповоротливость и неэффективность работы Съезда как института государственной власти прекрасно понимало и руководство СССР. Именно поэтому, когда реформы,

направленные на реставрацию капитализма в СССР, нужно было проводить как можно скорее, А.И. Лукьянов заявил, что было бы целесообразным, если бы данные «неотложные» законы вводились в действие *немедленно*, по принятию их Верховным Советом СССР, не дожидаясь их одобрения последующим Съездом [Второй Съезд народных депутатов СССР... Том II, 1990, 371].

Конституционная поправка от 01.12.1988 существенно изменила структуру и порядок работы высших органов государственной власти СССР.

В первую очередь, следует отметить то, что Верховный Совет СССР превратился *в постоянно действующий орган*, сессии которого строго определены – весенняя и осенняя. Статья 112 Конституции СССР устанавливала приблизительную продолжительность сессии – 3-4 месяца.

Кроме того, Конституция СССР упразднила должности Председателя Президиума Верховного Совета СССР, Первого Заместителя и заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР, секретаря, членов Президиума Верховного Совета СССР. Таким образом, *был начат планомерный процесс ликвидации Президиума Верховного Совета СССР как высшего органа государственной власти СССР*, действующего в промежутках между сессиями Верховного Совета СССР.

Изменился и правовой статус Президиума Верховного Совета СССР.

Часть его полномочий (чуть менее половины) была передана непосредственно Верховному Совету СССР, а именно: назначать выборы в Верховный Совет СССР; давать толкования законов СССР; ратифицировать и денонсировать международные договоры СССР; отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае несоответствия их закону и др.

Если обратиться к выделяемым в научной литературе четырём функциям Президиума Верховного Совета (высший орган государственной власти; орган, выполняющий некоторые функции главы государства; орган конституционного контроля; организатор работы Верховного Совета), то можно прийти к выводу, что первой составляющей – выполнение функций высшего органа государственной власти – Президиум Верховного Совета СССР лишился. А учитывая то, что законом от 01.12.1988 был создан Комитет конституционного надзора СССР и сфера конституционной юстиции постепенно переходила к новому органу<sup>1</sup>, а также, учитывая то, что главой государства, в сущности, теперь являлся Председатель Верховного Совета СССР, можно сделать вывод, что законодатель решил оставить Президиуму Верховного Совета СССР лишь организационные функции.

### «Советско-предпрезидентская республика»

Следует отметить и другую сторону проведенной реформы – это создание основы для учреждения поста Президента СССР.

Выступая на XIX конференции КПСС и говоря об основных положениях намеченной реформы, М.С. Горбачёв особо отмечал в своем докладе необходимость повышения правового

---

<sup>1</sup> Примечательно, что в первоначальном варианте рассматриваемого закона функция «осуществления контроля за соблюдением Конституции СССР и обеспечения соответствия конституций и законов союзных республик Конституции СССР и законам СССР» за Президиумом Верховного Совета СССР не закреплялась.

статуса главы Верховного Совета СССР [XIX Всесоюзная конференция ... Т. 1, 1988, 59].

В этой связи новая редакция статьи 120 союзной Конституции излагалась следующим образом: *«Председатель Верховного Совета СССР является высшим должностным лицом Советского государства и представляет Союз Советских Социалистических Республик внутри страны и в международных отношениях».*

При этом в проекте данного закона была предпринята попытка сделать должность Председателя Верховного Совета СССР в значительной степени независимой от собственно Верховного Совета СССР. В частности, это выразилось в том, что проект не содержал права Верховного Совета СССР отменять указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР и распоряжения Председателя Верховного Совета СССР. В тексте закона данный пробел был в полной мере восполнен (п. 18 ст. 113), и право отмены у Верховного Совета СССР всё же появилось.

Председатель Верховного Совета СССР в соответствии со ст. 110 Конституции наделялся полномочием *«вести заседания Съезда народных депутатов СССР»*, то есть Съезд народных депутатов СССР, избирая Председателя Верховного Совета СССР, тем самым избирал и своего председателя. Получается, что, в сущности, глава государства возглавляет оба высших представительных органа государственной власти СССР – Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР.

Примечательно, что даже конституционные нормы, посвященные правовому статусу Председателя Верховного Совета СССР, были помещены законодателем в статьи 120, 121, ранее, регулировавшие правовой статус Президиума Верховного Совета СССР – «коллективного» главы государства.

Таким образом, повышение правового статуса главы Верховного Совета СССР шло вразрез с официально провозглашенной целью «оживить советы», поскольку «оживить» коллективные органы управления путем укрепления юридического положения конкретной должности, причем «единоличной», – это нонсенс. Противоречило это и юридической конструкции, заложенной в Конституции СССР 1924 г., на которую ссылались при проведении рассматриваемой реформы. Не очень, видимо, получилось и разграничить функции партийных и государственных органов, поскольку должность Председателя Верховного Совета СССР занял руководитель партии – Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачёв.

Вновь созданный пост Председателя Верховного Совета СССР в значительной мере напоминал существующий во многих странах пост Президента страны.

Следует отметить, что идея введения поста президента СССР активно обсуждалась на высшем государственном уровне, о чём открыто говорилось на XIX конференции КПСС [там же]. Причём официально Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев выступил с резкой критикой идеи учреждения поста Президента СССР, поскольку, во-первых, это противоречит коллективной форме управления, присущей советам; во-вторых, ведет к опасности концентрации значительных полномочий в руках одного человека [там же, 129].

Однако на практике все оказалось иначе, и наделение значительной властью Председателя Верховного Совета СССР означало завуалированный шаг на пути к президентской республике.

Таким образом, хотя на словах реформа имела цель *«вдохнуть жизнь»* в Советы, *«оживить их»*, на деле же одним из её итогов стало конституционно-правовое «возвращение» института президентства в СССР, а Советский Союз в период с 1 декабря 1988 по 14 марта 1990 г. становился «советско-предпрезидентской» республикой.

## Разработка конституционной реформы

Интересно отметить, что недостатки проведенной конституционной реформы выявились не только в процессе функционирования новой модели высшей государственной власти СССР, но уже в процессе её разработки.

Разработка конституционной реформы началась ещё в 1987 г., однако общих контуров данной реформы выработано не было.

В записке В.Н. Кудрявцева на имя А.И. Лукьянова предлагалось провести новую обширную кодификацию советского законодательства, провести демократизацию общественных отношений, обеспечить социальную справедливость и равенство всех перед законом, обратить особое внимание на правоприменительную деятельность и на повышение правовой культуры граждан [Записка директора Института государства и права АН СССР В.Н. Кудрявцева..., 23-25].

В январе 1988 г. А.И. Лукьянов представил собственную концепцию предстоящей конституционной реформы [Работа А.И. Лукьянова «Набросок возможной концепции дальнейшей демократизации советского государственного строя (к XIX Всесоюзной партийной конференции)», 26-56].

Важное место в этой концепции занимало предложение по повышению роли советов, проведению альтернативных выборов в советы и отстранение КПСС от управления СССР.

При этом три данных предложения были взаимосвязаны: *«Решительно устранить «двоевластие» партии и Советов, которое прочно укоренилось за последние пять десятилетий. Партийные комитеты по своей структуре сейчас не только воспроизводят функциональную и отраслевую системы государственного управления, но и «фактически управляют», решая массу хозяйственных, оперативных вопросов и оставляя на втором плане то, чем собственно должна заниматься правящая партия (научный анализ процессов, происходящих в обществе, выработка правильной политической линии, расстановка кадров, контроль за их работой, воспитание и организация масс и т.д.)»* [там же, 28-29].

Таким образом, предстоящая реформа должна была, в первую очередь, попытаться передать власть от партии советам.

Средством для достижения данной цели являлся «перевод» партийных руководителей в руководители советов соответствующих уровней, то есть укрепление советов должно было произойти за счет партии – *«следует открыто и честно сказать о том, что настала пора слить руководство партии и советов в центре и на местах»* [там же, 29].

Благодаря данному шагу центр власти как бы передавался из партии в советы, народные депутаты должны были привыкнуть, что реальный руководитель теперь находится не в руководстве партии, а в руководстве советов.

Относительно альтернативности выборов в «Наброске возможной концепции...» говорилось следующее: *«По всей видимости ... следует закрепить многомандатную систему выборов депутатов местных советов... Что касается депутатов Верховных Советов, то их можно было бы избирать, как и прежде, по одномандатным избирательным округам, одновременно введя в практику включение в список для голосования, как правило, не менее двух кандидатур...»* [там же, 30].

Что касается структуры высших органов государственной власти СССР, А.И. Лукьянов предлагал вернуться к *«ленинской системе съездов Советов»* [там же, 31], однако отмечались преимущества и недостатки этой модели. Преимущества: лучшее представительство

трудящихся, выработка общего наказа избирателей своему совету; недостатки – лишение трудящихся прямого избирательного права [там же].

Таким образом, костяк предлагаемой конституционной реформы должны были составить следующие шаги: передача власти от партии советам, введение альтернативности выборов, возврат к системе съездов советов.

После XIX Конференции КПСС началась разработка законопроекта о внесении изменений в Конституцию СССР в связи с учреждением института Съездов народных депутатов СССР.

Работало параллельно две группы: одна разрабатывала проекты необходимого нормативного материала, другая – саму концепцию конституционной реформы. В рабочую группу по разработке предложений о внесении изменений в Конституцию СССР вошли известные ученые юристы, в числе которых были Г.В. Барабашев, В.Н. Кудрявцев, Б.М. Лазарев, К.Ф. Шеремет. Возглавил рабочую группу В.И. Васильев – руководитель группы научных консультантов при Президиуме Верховного Совета СССР [Состав рабочей комиссии по подготовке Закона СССР «О внесении дополнений и изменений в Конституцию СССР»].

Во вторую группу вошли Б.М. Лазарев, М.А. Шафир, М.Н. Марченко и другие. Возглавил группу В.Ф. Яковлев [Справка Юридического отдела о работе рабочей группы...].

Любопытным является проект, представленный ВНИИ советского законодательства [Проект Закона СССР о внесении дополнений и изменений в Конституцию СССР..., 69-85]. Данный проект представляет собой логически продуманную модель высших органов государственной власти СССР и лишен тех недостатков, которые в итоге вошли в итоговый вариант конституционной поправки (соотношение компетенции Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, не до конца определенная роль Председателя Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР и т.д.).

Проект предлагал распределение полномочий между высшими органами государственной власти СССР следующим образом: Съезд народных депутатов СССР – это высший представительный орган государственной власти СССР; Председатель Президиума Верховного Совета СССР – глава советского государства; Верховный Совет СССР – высший постоянно действующий законодательный, контрольный и распорядительный орган; Президиум Верховного Совета СССР – внутриорганизационный орган Верховного Совета СССР.

Принципиальными отличиями в правовом статусе Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР были следующие:

1. Съезд народных депутатов СССР принимает наиболее важные решения (принятие Конституции СССР и внесение в неё изменений, принятие в состав СССР новых республик, утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР и т.д.), а Верховный Совет СССР должен был выполнять законодательные, контрольные и распорядительные функции в целях проведения в жизнь решений Съездов.

2. Съезд народных депутатов СССР, предполагалось, издает Законы СССР, а Верховный Совет СССР – Законы Верховного Совета СССР.

3. Съезд народных депутатов СССР созывается раз в год, а Верховный Совет СССР – это постоянно действующий орган.

Другой законопроект исходил из очевидного понимания, что Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР являлись, по существу, двумя высшими органами государственной власти. Поэтому предлагалось определить, что «*верховным органом государственной власти СССР и самоуправления народа является Съезд народных депутатов СССР*», а «*Верховный Совет СССР в период между Съездами народных депутатов СССР*

является постоянно действующим высшим законодательным, распорядительным и контрольным органом власти СССР». Однако, несмотря на рациональный подход в разграничении роли Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, затем предлагалась компетенция данных органов, которая не позволяла разграничить два этих органа и увидеть в этом какую-либо логику [Рабочий вариант предложений по конституционно-правовым вопросам..., 87].

Аналогичный подход был предложен в другом варианте законопроекта. В нем устанавливалось, что Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР соотносятся друг с другом, как когда-то Съезд Советов СССР и ЦИК СССР. Поэтому предлагалась следующая редакция ст. 108 Конституции СССР: «Высшими органами государственной власти СССР являются Съезд народных депутатов СССР, а в период между Съездами – избираемый им из своего состава Верховный Совет СССР» [Предварительные предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР..., 113]. Следовательно, Верховный Совет СССР мог решать любые вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР, кроме тех, которые относились к исключительной компетенции Съезда народных депутатов СССР.

Подобные предложения вносил ВНИИ советского законодательства в ещё одной записке: «По характеру компетенции, закреплённой проектом за Верховным Советом СССР, он является высшим органом государственной власти... Поэтому фактическое положение Верховного Совета должно найти адекватное юридическое оформление, что означает признание его высшим органом государственной власти в период между Съездами. Подобным образом определялся статус ЦИК СССР (наряду со Съездом Советов) в Конституции СССР 1924 года (правда, с помощью термина «верховный»)» [Предложения ВНИИ советского законодательства к проектам Законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР», 251-252].

Иной вариант реформы предлагал помощник Президента СССР Г. Шахназаров. В связке «Съезд народных депутатов СССР – Верховный Совет СССР» он предлагал дать больше прав Верховному Совету СССР, а не Съезду: «... Целесообразно не перегружать Съезд Советов различными функциями, ибо это с неизбежностью приведет к понижению роли Верховного Совета. Между тем именно он, являясь постоянно действующим органом власти, способен привести к радикальному изменению всего политического режима в стране. Если же мы наделим многими функциями Съезд Советов, созываемый раз в год на несколько дней, то все практически пойдет по-старому» [Документы, поступившие от Г. Шахназарова..., 192].

В концепции конституционной реформы, представленной Институтом государства и права АН СССР, предлагалось напрямую прописать, что Председатель Верховного Совета СССР является единоличным главой государства: «Учреждается пост единоличного главы государства – Председателя Верховного Совета СССР или Президента СССР... Председатель Верховного Совета СССР (Президент СССР) избирается закрытым голосованием на совместном заседании палат и может занимать этот пост не более, чем два пятилетних срока» [Записка «О концепции конституционной реформы в СССР», 179].

Подготовленные проекты законов о внесении изменений в Конституцию СССР и о выборах народных депутатов были переданы на всенародное обсуждение [Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 21.10.1988 № 9679-XI, 1-2].

Интересно, что при подготовке законопроекта даже рядовыми гражданами обращалось внимание на неравное голосование в случае выдвижения кандидатов от общественных организаций и предлагалось по данной квоте выборы не проводить: «В демократическом

*обществе недопустимо, чтобы одни его члены имели при выборах в один и тот же орган власти в несколько раз больше голосов, чем другие» [Информация о ходе всенародного обсуждения проектов..., 111]. Однако данное предложение не было принято.*

Даже неспециалисты понимали, что предложенная модель конституционной реформы является искусственной, необоснованно усложняющей государственный механизм СССР: *«Съезд народных депутатов – это ненужное усложнение государственного управления. Депутаты, кратковременно, а потому поверхностно и сумбурно рассматривающий и утверждающие важнейшие вопросы жизни государства, – это фикция народовластия. Только Верховный Совет, если он станет настоящим, а не липовым, показушным парламентом, состоящим из профессиональных политических деятелей, избранных народом, во всем ответственным перед ним, должен осуществлять руководство государством» [Об обращениях граждан в Верховный Совет СССР с предложениями и замечаниями по проекту Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР и по проекту Закона СССР о выборах народных депутатов СССР..., 114].*

Гражданами высказывались предложения о введении многопартийности [Справка о предложениях по изменению Конституции СССР..., 3].

Интересно, что при разработке концепции конституционной реформы обращались к материалам подготовки Конституции СССР 1977 г. В частности, в материалах содержались предложения граждан именовать Президиум Верховного Совета СССР «Президентским Советом», «Государственным Советом», «Парламентским Советом» [Справка о предложениях, высказанных в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года, 160]. Также много предложений поступало относительно введения в СССР поста Президента СССР. Представление в аналитической справке предложений, высказанных ещё в середине 1970-х гг. относительно введения поста Президента СССР, красноречиво свидетельствует, что разработчики конституционной реформы 1988 г. рассматривали вопрос об учреждении данного института или, по крайней мере, наделении на данный исторический момент схожим правовым статусом Председателя Верховного Совета СССР. В новой конструкции высшей государственной власти СССР Председатель Верховного Совета СССР – *уже единоличный глава государства, но формально юридически ещё не Президент СССР.*

### Заключение

Интересно, что уже в 1990 г. академиком В.Н. Кудрявцевым был представлен проект новой Конституции СССР, в которой отсутствовал институт Съездов народных депутатов СССР, а высшим органом государственной власти вновь предлагалось считать Верховный Совет СССР [Проект новой Конституции СССР..., 171]. То есть чуть более одного года функционирования Съезда народных депутатов СССР оказалось достаточно, чтобы понять бессмысленность и бесперспективность данного института. Аналогичный подход был применен в другом проекте Конституции СССР, представленном 17 декабря 1990 г. [Проект новой Конституции СССР, подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии, 118].

Таким образом, даже на стадии разработки конституционной реформы 1 декабря 1988 г. были очевидны её недостатки, однако в процессе законотворческой деятельности эти недостатки так и не были преодолены и в итоге вошли в итоговый вариант конституируемой модели высшей государственной власти в СССР, что значительно усложнило его государственный механизм.

---

## Библиография

1. Внеочередной Третий Съезд народных депутатов СССР, 12-15 марта 1990. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1990.
2. Второй Съезд народных депутатов СССР, 14-24 декабря 1989. Стенографический отчет. Т. 2. М., 1990.
3. Горбачёв М.С. Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР: доклад на Съезде народных депутатов СССР, 30 мая 1989. М., 1989.
4. Документы, поступившие от Г. Шахназарова, помощника Генерального секретаря ЦК КПСС: предложения к реформе политической системы // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 192.
5. Записка «О концепции конституционной реформы в СССР», подготовленная Институтом государства и права АН СССР (Б.Н. Топорнин), предложения по реорганизации Верховного Совета СССР (уточненный вариант) // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 179.
6. Информация о ходе всенародного обсуждения проектов Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР и Закона о выборах народных депутатов СССР // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 51. Л. 111.
7. О правовом обеспечении перестройки и правовой реформе в стране: записка директора Института государства и права АН СССР В.Н. Кудрявцева на имя секретаря ЦК КПСС А.И. Лукьянова // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 23-25.
8. О проектах Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР и Закона СССР о выборах народных депутатов СССР: постановление Президиума Верховного Совета СССР от 21.10.1988 № 9679-XI // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 51. Л. 1-2.
9. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР: закон СССР от 01.12.1988. № 9853-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.
10. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР: закон СССР (проект) // Правда. 1988. 22 окт.
11. Об обращениях граждан в Верховный Совет СССР с предложениями и замечаниями по проекту Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР и по проекту Закона СССР о выборах народных депутатов СССР // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 51. Л. 114.
12. Первый Съезд народных депутатов СССР, 25 мая – 9 июня 1989. Стенографический отчет. Том 1. М., 1989.
13. Предварительные предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР, подготовленные в аппарате Президиума Верховного Совета СССР с участием ученых (с пометами А.И. Лукьянова) // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 113.
14. Предложения ВНИИ советского законодательства к проектам Законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР» // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 52. С. 251-252.
15. Проект Закона СССР о внесении дополнений и изменений в Конституцию СССР, подготовленный ВНИИ советского законодательства (В.Пертцик) (преобразование высших органов государственной власти в СССР) // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 69-85.
16. Проект новой Конституции СССР, подготовленный рабочей группой и представленный на имя А.И. Лукьянова народным депутатом СССР, академиком Кудрявцевым В.Н. (11.07.1990) // ГАРФ. Р9654. О. 6. Д. 177. Л. 71.
17. Проект новой Конституции СССР, подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии // ГАРФ. Р9654. О. 6. Д. 177. Л. 118.
18. Работа А.И. Лукьянова «Набросок возможной концепции дальнейшей демократизации советского государственного строя (к XIX Всесоюзной партийной конференции)» // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 26-56.
19. Рабочий вариант предложений по конституционно-правовым вопросам перестройки высших государственных органов Союза ССР, подготовленный зав.группой научных консультантов при Президиуме Верховного Совета СССР В.И. Васильевым // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 1250. С. 87.
20. Состав рабочей комиссии по подготовке Закона СССР «О внесении дополнений и изменений в Конституцию СССР» // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 51. Л. 76.
21. Справка о предложениях по изменению Конституции СССР (21.04.1988) // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 50. Л.3.
22. Справка о предложениях, высказанных в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 50. Л. 160.
23. Справка Юридического отдела о работе рабочей группы по подготовке предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР в связи с осуществлением политической реформы в СССР // ГАРФ. Ф. 7523. О. 145. Д. 50. Л. 1.
24. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1988.

---

## Congress of People's Deputies of the USSR: construction of the constitutional reform and its development

**Dmitrii A. Lukashevich**

PhD in Law,  
Associate Professor of the Department of History of State and Law,  
Moscow State Law University named after O.E. Kutafin,  
123242, 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: kremlin2024@mail.ru

### Abstract

This article analyzes the model of the supreme state power of the USSR, constructed by the constitutional reform of December 1, 1988. Not only on the basis of formal-legal analysis, but also taking into account the involvement of archival data, the shortcomings of this design of state power are shown, including the complexity of delimitation of competence between the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR, as well as the vesting of a significant range of powers in the Chairman of the Supreme Soviet of the USSR, which contributed to the transformation of the USSR into a "Soviet-presidential" republic. Attention is drawn to the fact that these shortcomings manifested themselves not only in the process of further state practice but were known even at the stage of development of the constitutional reform but were ignored by the members of the working group. The issue of similarities and differences between the model of supreme state power that existed in the USSR in 1922-1936 and in 1988-1991 is examined.

### For citation

Lukashevich D.A. (2024) S"ezd narodnykh deputatov SSSR: konstruktsiya konstitutsionnoi reformy i ee razrabotka [Congress of People's Deputies of the USSR: construction of the constitutional reform and its development]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 535-547.

### Keywords

Congress of People's Deputies of the USSR, Supreme Soviet of the USSR, constitutional reform, differentiation of powers, inter-regional parliamentary group, quota from public organizations.

### References

1. Dokumenty, postupivshie ot G. Shakhnazarova, pomoshchnika General'nogo sekretarya TsK KPSS: predlozheniya k reforme politicheskoi sistemy [Documents received from G. Shakhnazarov, Assistant to the General Secretary of the CPSU Central Committee: proposals for reform of the political system]. *GARF. F. 7523. O. 145. D. 1250. p. 192.*
2. Gorbachev M.S. (1989) *Ob osnovnykh napravleniyakh vnutrennei i vnesheinei politiki SSSR: doklad na S"ezde narodnykh deputatov SSSR, 30 maya 1989* [On the Main Directions of the Domestic and Foreign Policy of the USSR: Report at the Congress of People's Deputies of the USSR, May 30, 1989]. Moscow.
3. Informatsiya o khode vsenarodnogo obsuzhdeniya projektov Zakona SSSR ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR i Zakona o vyborakh narodnykh deputatov SSSR [Information on the progress of the nationwide discussion of the draft Law of the USSR on Amendments to and Supplements to the Constitution (Basic Law) of the USSR and the Law on the Election of People's Deputies of the USSR]. *GARF. F. 7523. O. 145. D. 51. L. 111.*
4. O pravovom obespechenii perestroiki i pravovoi reforme v strane: zapiska direktora Instituta gosudarstva i prava AN

- SSSR V.N. Kudryavtseva na imya sekretarya TsK KPSS A.I. Luk'yanova [On the legal support of perestroika and legal reform in the country: a note by the director of the Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences V.N. Kudryavtsev addressed to the secretary of the CPSU Central Committee A.I. Lukyanov]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. pp. 23-25.
5. O proektakh Zakona SSSR ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR i Zakona SSSR o vyborakh narodnykh deputatov SSSR: postanovlenie Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 21.10.1988 № 9679-XI [On the draft Law of the USSR on Amendments and Supplements to the Constitution (Basic Law) of the USSR and the Law of the USSR on Elections of People's Deputies of the USSR: Resolution of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of October 21, 1988 No. 9679-XI]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 51. L. 1-2.
  6. Ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR: zakon SSSR ot 01.12.1988. № 9853-XI [On Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the USSR: Law of the USSR of December 01, 1988 No. 9853-XI] (1988). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*. St. 727 [Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR. Art. 727], 49.
  7. Ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR: zakon SSSR (proekt) [On Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the USSR: Law of the USSR (draft)] (1988). *Pravda*.
  8. Ob obrashcheniyakh grazhdan v Verkhovnyi Sovet SSSR s predlozheniyami i zamechaniyami po proektu Zakona SSSR ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR i po proektu Zakona SSSR o vyborakh narodnykh deputatov SSSR [On citizens' appeals to the Supreme Soviet of the USSR with proposals and comments on the draft Law of the USSR on Amendments and Supplements to the Constitution (Basic Law) of the USSR and on the draft Law of the USSR on the Election of People's Deputies of the USSR]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 51. L. 114.
  9. *Pervyi S"ezd narodnykh deputatov SSSR, 25 maya – 9 iyunya 1989. Stenograficheskiy otchet. Tom 1* [The First Congress of People's Deputies of the USSR, May 25 – June 9, 1989. Verbatim report. Volume 1] (1989). Moscow.
  10. Predlozheniya VNII sovetskogo zakonodatel'stva k proektam Zakonov SSSR «Ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) SSSR» i «O vyborakh narodnykh deputatov SSSR» [Proposals of the All-Russian Research Institute of Soviet Legislation to the draft Laws of the USSR "On Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the USSR" and "On the Elections of People's Deputies of the USSR"]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 52. pp. 251-252.
  11. Predvaritel'nye predlozheniya o vnesenii izmenenii i dopolnenii v Konstitutsiyu SSSR, podgotovlennyye v apparate Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR s uchastiem uchennykh (s pometami A.I. Luk'yanova) [Preliminary proposals for amendments and additions to the Constitution of the USSR, prepared in the office of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR with the participation of scientists (with notes by A.I. Lukyanov)]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. p. 113.
  12. Proekt novoi Konstitutsii SSSR, podgotovlennyyi rabochei gruppoi i predstavlenyyi na imya A.I. Luk'yanova narodnym deputatom SSSR, akademikom Kudryavtsevym V.N. (11.07.1990) [The draft of the new Constitution of the USSR, prepared by the working group and submitted to A.I. Luk'yanova by People's Deputy of the USSR, Academician V.N. Kudryavtsev (11.07.1990)]. *GARF*. R9654. O. 6. D. 177. L. 71.
  13. Proekt novoi Konstitutsii SSSR, podgotovlennyyi rabochei gruppoi Konstitutsionnoi komissii [The draft of the new Constitution of the USSR, prepared by the working group of the Constitutional Commission]. *GARF*. R9654. O. 6. D. 177. L. 118.
  14. Proekt Zakona SSSR o vnesenii dopolnenii i izmenenii v Konstitutsiyu SSSR, podgotovlennyyi VNII sovetskogo zakonodatel'stva (V.Pertsik) (preobrazovanie vysshikh organov gosudarstvennoi vlasti v SSSR) [Draft Law of the USSR on Amendments and Additions to the USSR Constitution, prepared by the All-Russian Research Institute of Soviet Legislation (V. Pertsik) (transformation of the highest bodies of state power in the USSR)]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. S. 69-85.
  15. Rabochii variant predlozhenii po konstitutsionno-pravovym voprosam perestroiki vysshikh gosudarstvennykh organov Soyuza SSR, podgotovlennyyi zav.gruppoi nauchnykh konsultantov pri Prezidume Verkhovnogo Soveta SSSR V.I. Vasil'evym [Working version of proposals on constitutional and legal issues of restructuring the highest state bodies of the USSR, prepared by the head of the group of scientific consultants under the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR V.I. Vasiliev]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. p. 87.
  16. Rabota A.I. Luk'yanova "Nabrosok vozmozhnoi kontseptsii dal'neishei demokratizatsii sovetskogo gosudarstvennogo stroya (k XIX Vsesoyuznoi partiinoi konferentsii)" [The work of A.I. Lukyanov "Sketch of a possible concept for the further democratization of the Soviet state system (for the XIX All-Union Party Conference)"]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. pp. 26-56.
  17. Sostav rabochei komissii po podgotovke Zakona SSSR «O vnesenii dopolnenii i izmenenii v Konstitutsiyu SSSR» [The composition of the working commission for the preparation of the USSR Law "On Amendments and Additions to the Constitution of the USSR"]. *GARF*. F. 7523. O. 145, D. 51. L. 76.
  18. Spravka o predlozheniyakh po izmeneniyu Konstitutsii SSSR (21.04.1988) [Information on proposals to amend the Constitution of the USSR (21.04.1988)]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 50. L.3.
  19. Spravka o predlozheniyakh, vyskazannykh v khode vsenarodnogo obsuzhdeniya proekta Konstitutsii SSSR 1977 goda

- [Information on proposals expressed during the nationwide discussion of the draft Constitution of the USSR of 1977]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 50. L. 160.
20. Spravka Yuridicheskogo otdela o rabote rabochei gruppy po podgotovke predlozhenii o vnesenii izmenenii i dopolnenii v Konstitutsiyu SSSR v svyazi s osushchestvleniem politicheskoi reformy v SSSR [Certificate of the Legal Department on the work of the working group on the preparation of proposals for amendments and additions to the USSR Constitution in connection with the implementation of political reform in the USSR]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 50. L. 1.
  21. *Vneocherednoi Tretii S"ezd narodnykh deputatov SSSR, 12-15 marta 1990. Stenograficheskii otchet. T. 1* [Extraordinary Third Congress of People's Deputies of the USSR, March 12-15, 1990. Verbatim report. T. 1] (1990). Moscow.
  22. *Vtoroi S"ezd narodnykh deputatov SSSR, 14-24 dekabrya 1989. Stenograficheskii otchet. T. 2* [The Second Congress of People's Deputies of the USSR, December 14-24, 1989. Verbatim report. T. 2] (1990). Moscow.
  23. *XIX Vsesoyuznaya konferentsiya Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soyuza, 28 iyunya – 1 iyulya 1988. Stenograficheskii otchet. T. 1* [XIX All-Union Conference of the Communist Party of the Soviet Union, June 28 – July 1, 1988. Verbatim Report. Vol. 1] (1988). Moscow.
  24. Zapiska «O kontseptsii konstitutsionnoi reformy v SSSR», podgotovlennaya Institutom gosudarstva i prava AN SSSR (B.N. Topornin), predlozheniya po reorganizatsii Verkhovnogo Soveta SSSR (utochnennyi variant) [Note "On the Concept of Constitutional Reform in the USSR", prepared by the Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences (B.N. Topornin), proposals for the reorganization of the Supreme Soviet of the USSR (revised version)]. *GARF*. F. 7523. O. 145. D. 1250. p. 179.