

## К ВОПРОСУ О ПОДГОТОВКЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ПРОВЕДЕНИЯ ВТОРОЙ КОДИФИКАЦИИ СОВЕТСКОГО ПРАВА (1958 – 1984 ГГ.)

**Эмирсултанов Ярослав Алисултанович** аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: yaroslav555@mail.ru

### **Аннотация**

*Статья посвящена анализу деятельности по подготовке второй кодификации советского права, а также теоретических дискуссий, развернувшихся в юридической науке в связи с ее проведением. На основании изучения обширного круга советских нормативно-правовых актов и архивных данных определен круг субъектов кодификации, их полномочия, а также основные направления кодификационной деятельности в период 1958 – 1984 гг.*

*В исследовании доказано, что при отсутствии плана работ успех кодификационной деятельности был во многом обусловлен достижениями теоретиков советского права, разработавших систему кодифицированных актов, основные этапы кодификационных работ и их методологию.*

**Ключевые слова:** кодификация, систематизация, основы законодательства, кодекс, советское право, методы кодификации, вторая кодификация советского права, кодифицированный акт, принципы кодификации, советское законодательство.

Наличие социальной потребности, политической воли и достаточного уровня развития законодательства, юридической науки и практики для осуществления кодификационных работ является необходимым, но недостаточным условием, так как кодификация представляет собой сложную высокопрофессиональную юридическую интеллектуальную деятельность. Соответственно особое значение приобретает выбор кодифицирующего органа и его состава, так как результат работы влияет не только на нормативную юридическую систему, но и на развитие общественных отношений в целом.

Участие теоретиков права в составлении кодексов, как правило, придает им научный характер, основательность и тщательную методически разработанную юридико-техническую оснащенность, а также доктринальную долговечность. Роль практических работников юстиции в кодификации состоит в необходимости ее эмпирической наполняемости, конкретности, оценке возможностей реализации и

предполагаемых негативных последствий в реальной юридической действительности.

Если исходить из позиции ученых, полагающих, что кодификация представляет собой правотворческую деятельность, то логично предположить, что проведение кодификации должен осуществлять орган, обладающий полномочиями по принятию нормативных актов, обладающих высшей юридической силой. Правовая политика СССР осуществлялась исходя из закрепленного на уровне государственной идеологии отрицания принципа разделения властей. Поэтому основная работа по проведению кодификации осуществлялась властью под непосредственным контролем Центрального комитета партии и при участии Совета Народных комиссаров, а затем Совета министров СССР.

В структуре Наркомюста СССР (с 1946 г. – Министерство юстиции СССР) и других союзных республик на постоянной основе работал отдел кодификации законодательства [1], осуществлявший «разработку единой методологии модификации и систематизации» законодательства СССР и союзных республик и наблюдение за наркомюстами союзных республик по кодификации и систематизации законодательства [2]. Однако в 30-е – нач. 50-х годов кодификационная деятельность носила вялотекущий характер.

В связи с ликвидацией министерской системы постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1956г. для продолжения кодификации и систематизации советского законодательства была сформирована Юридическая комиссия при Совете министров СССР (аналогичные комиссии функционировали при Советах министров союзных республик). Ее основные функции состояли в подготовке предложений по кодификации законодательства СССР и по внесению с него изменений в связи с изданием новых законов и других нормативных актов и по отмене устаревших положений в связи с совершенствованием законодательства, а также изучение опыта по систематизации и кодификации союзных республик и иностранных государств [3].

В состав комиссии входили председатель, заместитель председателя, члены комиссии, назначаемые Советом министров СССР, и аппарат комиссии. В случае необходимости комиссия имела право привлекать к своей работе работников отдельных министерств и ведомств, научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, а также получать от них заключения по разрабатываемым комиссией проектам законов и постановлений. До 1962 г. комиссию возглавлял А. И. Денисов, которого сменил В. М. Чхиквадзе, а с 1964 по 1970 г. – А. Н. Мишутин.

Вместе с тем, наличие правотворческой составляющей в кодификационной деятельности обуславливало привлечение органов законодательной власти к ее осуществлению. Согласно Конституции 1936г. законодательная власть в СССР осуществлялась только Верховным Советом СССР, а на уровне республик Верховными Советами союзных республик. Установление основ законодательства о труде, основ законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, основ гражданского и уголовного законодательства, основ законодательства о браке и семье, законодательство о союзном гражданстве и правах иностранцев относилось к исключительной

компетенции Верховного Совета СССР [4], а издание законов о судеустройстве, принятие уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального кодексов, кодексов о труде и о браке и семье – к исключительному ведению Верховных Советов союзных республик [5]. Поэтому придание кодификационному акту юридической силы закона могло быть осуществлено только вышеуказанными органами. В соответствии с этим в составе Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик были образованы Комиссии по законодательным предположениям, ставшие с 1967 г. постоянными комиссиями советских парламентов, избираемые из числа депутатов Верховных Советов в составе председателя, заместителя председателя, членов комиссии и секретаря, и подчинявшиеся Президиумам соответствующих Верховных Советов [6].

Следует отметить, что Юридическая комиссия до 1972 г. оставалась основным кодификатором и систематизатором советского законодательства. При этом ее компетенция как органа, практически подготавливающего кодификацию и систематизацию законодательства и иных органов государственного управления, связанных с этой работой, а также порядок ее взаимодействия и перераспределения полномочий с Комиссией законодательных предположений Верховного Совета не регламентировались. Решение о создании комиссии и Положение о ее работе принимались Советом Министров СССР, никакого поручения правительству или Юридической комиссии со стороны Верховного Совета или его Президиума не было дано.

Анализ и обобщение предписаний, адресованных Юридической комиссии, позволяет детализировать общую цель, поставленную государством перед кодификаторами, и состоявшую в создании единой советской нормативной юридической системы путем совершенствования и упорядочения советского законодательства, следующими направлениями работы: во-первых, сокращение количества нормативно-правовых актов и правовых институтов, во-вторых, упрощение юридических инструментов, используемых для правового регулирования отношений граждан, в-третьих, приведение советского законодательства в систему и подготовка систематического собрания законов, указов Президиума Верховного Совета СССР и распоряжений Правительства с одновременным восполнением пробелов, устранением неточностей и коллизий, в-четвертых, обеспечение доступного для всех ознакомление с законами, изложенными в отчетливой, ясной и доходчивой форме и расположенными в стройной последовательности [7].

Реализация поставленных целей была невозможна без преодоления кризиса источников права, выразившегося в множественности хаотически действующего неупорядоченного устаревшего массива юридических норм и предписаний, приведения нормативного материала в соответствие потребностями народного хозяйства и нового политического курса [8, с. 10 – 15]. Для этого Юридической комиссии с помощью привлечённых специалистов в лице лучших юристов страны пришлось фактически заново создавать кодифицированные акты отраслей советского законодательства, более половины норм которых не были взаимосвязаны и не имели прототипов в действовавших кодексах. Это прежде всего относится к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик, ставшим новым видом кодифицированных актов.

Более 20 лет советские юристы разрабатывали теорию Основ законодательства. Во-первых, необходимо было решить проблему статуса данного акта и его места в системе советского законодательства. По этому вопросу в доктрине сформировалась устойчивая позиция о том, что Основы являются единым систематизированным законом, устанавливающим основополагающие нормы для отдельных отраслей советского законодательства как на общесоюзном, так и на республиканском уровнях и вступающим в силу после его опубликования. Юридическая сила основ состояла не в том, что они устанавливали отправные начала советского права, а в их непрерывности. В областях законодательства, имевших кодифицированные акты, предлагалось придерживаться правила «принимать новые основополагающие нормы, прямо включая их в Основы, кодексы, уставы или положения» [9, с. 20 – 21]. В отличие от актов текущего правотворчества, Основы и другие кодифицированные акты отличались функциональным предназначением, состоявшем не только в установлении новых норм, но и в объединении ранее изданных юридических норм и иных источников права с необходимой их переработкой. Так, нормы международного частного права, содержащиеся в Основах гражданского законодательства, стали результатом кодификации судебной практики, доктринальных положений и опыта зарубежных государств.

Второй проблемой, вызвавшей продолжительную научно-практическую дискуссию, стало содержание Основ законодательства. Некоторые участники кодификационных комиссий полагали, что Основы должны содержать только принципы политико-правового характера, как принципиальные положения, отличающие советское право от буржуазного законодательства [10, с. 156]. Другие члены комиссий настаивали на большей детализации и включении норм, непосредственно регулирующих отдельные институты. К началу работы Юридической комиссии при Совете Министров данная проблема была решена в пользу второго подхода, что нашло практическое воплощение в имеющихся в распоряжении Комиссии проектах Основ [11, с. 7 – 12]. В содержание кодифицированных актов не следовало включать нормативные предписания переходного значения, а только общие положения, предполагающие издание других, развивающих их актов. Считалось, что сводный характер основ законодательства позволяет с наибольшей полнотой и правильностью сформулировать общую часть, содержащую принципы и общие начала регулирования, придающие наибольшую стабильность и наибольшее влияние системе законодательства.

Третьей важной проблемой, стоявшей перед разработчиками Основ, стало разграничение компетенций между Союзом ССР и союзными республиками в регулируемой области законодательства, а также надлежащее сочетание общесоюзных Основ и республиканских кодексов и кодифицированных законов и обеспечение взаимосвязанности кодифицированных актов между собой [12, с. 283 – 290]. При решении вышеуказанных проблем исходили из того, что общесоюзное и республиканское законодательство представляло собой единую систему. На общесоюзном уровне следовало определить принципы, задачи и установления основных институтов и положений законодательства по соответствующим отраслям законодательства. Более частные вопросы в общесоюзных основах могли разрешаться в тех случаях, когда инте-

рессы Союза ССР не допускали никаких отклонений в их регулировании различными союзными республиками и требовали их единообразного решения на территории СССР.

По вопросу о соотношении содержания республиканских законов и кодексов и общесоюзных основ были высказаны две точки зрения. Согласно первой из них, кодексы союзных республик должны исходить из Основ законодательства, но не воспроизводить норм последних. Вторая точка зрения состояла в том, что нормы Основ должны найти прямое выражение в кодексах союзных республик и составлять их органическую часть. Основы не должны предписывать систему кодексов, но структура самих Основ предопределяет систему кодексов. В ходе кодификации утвердилась вторая точка зрения и, исходя из этого, считалось, что Верховный Совет СССР в самом наименовании принятых им основ подчеркивает, что данные законы являются основами не только общесоюзного, но и республиканского законодательства.

Помимо вопросов, связанных с созданием Основ и других кодифицированных актов, участники кодификационной деятельности решали и такие как: выбор нормативных актов, подлежащих кодификации, их характеристика и критерии отбора; обеспечение стабильности создаваемого законодательства и его обусловленность уровнем законодательной техники.

В отношении методов и подходов к осуществлению кодификационных работ следует отметить, что создание проектов Основ законодательства проходила на демократических началах, что проявлялось в широком обсуждении отдельных положений не только на заседаниях Юридической комиссии, но и на научно-практических конференциях, семинарах, совещаниях с работниками профильных министерств и ведомств. При составлении проектов учитывались предложения советских граждан по изменению уголовного, гражданского, брачно-семейного, трудового законодательства, поступавшие в Совет Министров СССР после опубликования проектов Основ в печати и их всенародного обсуждения [13]. Высокий профессионализм кодификационной деятельности достигался за счет привлечения наиболее авторитетных отраслевых юристов – ученых и практиков. Так, в создании Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик принимали участие Н.И.Бернштейн, Е.А.Флейшиц.

Стадия официального обсуждения проектов проходила в Совете Министров СССР и после одобрения правительством проект направлялся в Президиум Верховного Совета СССР. Окончательная доработка проекта осуществлялась в Комиссии законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР. Рассмотрение проектов в Комиссии проходило ни один год и включало их опубликование в таких периодических изданиях, как «Советы депутатов трудящихся», «Советское государство и право», «Социалистическая законность», «Советская юстиция», «Бюллетень Верховного Суда СССР», «Вопросы экономики» и всестороннее широкое обсуждение на страницах печати, в различных юридических учреждениях, учебных заведениях и научно-исследовательских институтах [14, с. 16 – 23]. Завершающей стадией работы было рассмотрение окончательного проекта Основ

законодательства на заседании Верховного Совета СССР и принятие его в качестве закона.

Анализ документов Юридической комиссии позволяет сделать вывод об отсутствии специально разработанного плана кодификационных работ. Кодификация и систематизация законодательства осуществлялись параллельно и не отделялись в квартальных планах Юридической комиссии от текущего правотворчества, обусловленного порядком планирования и осуществления социально-экономической деятельности во всех основных областях народного хозяйства. Юристы настаивали на необходимости государственного планирования работы над обновлением и совершенствованием законодательства для предотвращения неизбежных пробелов и повторений нормативных актов, серьезных задержек в их подготовке и издании [15, с. 17]. В этой связи предлагалось воспользоваться опытом социалистических стран, в которых были составлены общегосударственные планы кодификационных работ (Болгария, Венгрия). В СССР государство возлагало функции планирования на кодификационные органы и требовало их исполнения [16].

Вместе с тем, на доктринальном уровне сложилось мнение о необходимости поэтапного проведения работ. На первом этапе необходимо было разработать и привести отдельные основополагающие акты в соответствие с потребностями практики, свести с их помощью воедино вновь создаваемые нормы и принятые акты. Результатом должна была стать система кодифицированных законодательных актов, охватывающих все основные стороны общественной деятельности. К общим кодифицированным актам относили основы законодательства, основные начала и положения.

На втором этапе ставилась задача создания отраслевых и комплексных кодифицированных актов. Последние издавались в форме кодексов, уставов, положений. И наконец, на третьем этапе предполагалось сведение кодифицированных и некодифицированных актов в общий свод.

Таким образом, можно выделить следующие основные методы проведения работ по кодификации и систематизации законодательства в 1956 – 1984 г.:

- метод планирования как способ сбалансированного правового регулирования на основе предложений министерств и ведомств о разработке проектов кодифицированных актов по соответствующим отраслям и в соответствии с директивами партийных съездов;
- метод комплексного правотворчества, заимствованный из опыта социалистических стран (Германской Демократической Республики (ГДР), Венгерской Народной Республики (ВНР), Чехословацкой ССР, Польской Народной Республики), то есть комплексная кодификация, предполагающая разработку проектов кодификационных актов вместе с проектами вытекающих из них нормативно-правовых актов, то есть одновременное принятие связанных между собой актов;
- метод принятия изменений и дополнений кодифицированных актов в новой редакции, включаемой в текст акта, и новое опубликование закона (официальное переиздание) с изменениями и дополнениями, для устранения множе-

ственности актов по одному и тому же вопросу, с гарантией достоверности переизданных актов.

### Литература

1. Постановление ЦИК СССР № 80, СНК СССР № 2086 «Положение о Народном Комиссариате Юстиции Союза ССР» от 08.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 286. 09.12.1936.
2. Постановление СНК СССР «Об утверждении Положения о Народном Комиссариате Юстиции Союза ССР» от 15.06.1939 № 859 // СП СССР. 1939. № 40. Ст. 301.
3. Постановление Совмина СССР «Об утверждении Положения о Юридической комиссии при Совете Министров СССР» от 13.06.1958 № 635 // СП СССР. 1958. № 10. Ст. 89.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936. Ст. 32 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 06.12.1936.
5. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.
6. Закон СССР «Об утверждении Положения о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР» от 12.10.1967 № 1934-VII // Ведомости ВС СССР. 1967. № 42. Ст. 536.
7. Постановление Совмина РСФСР «О работе Министерства юстиции РСФСР по систематизации законодательства РСФСР» от 23.01.1962 № 81 // СПС «КонсультантПлюс».
8. *Шатковская Т. В.* Смысл и назначение современных историко-правовых исследований // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 2.
9. Система хозяйственного законодательства / Отв. ред. проф. Братусь С. Н. М.: Юридическая литература, 1971.
10. Тезисы секции об общих началах гражданского права СССР // Революция права. 1927. № 3.
11. Основные начала советского законодательства Союза ССР. Проект. 1931.
12. *Шатковская Т. В.* История отечественного государства и права. Ростов-на-Дону, 2008.
13. Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Фонд Р-9514. Оп. 1. Д. 13. Л. 2–87; Д. 99. Л. 10–80.
14. *Ковалев И. К.* Широкое участие общественности в обсуждении проектов Основ гражданского законодательства и гражданского судопроизводства // Советское государство и право. 1962. № 2.
15. *Братусь С. Н., Божьев В.* Научные проблемы совершенствования советского законодательства // Социалистическая законность. 1966. № 2.

16. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве СССР» от 23.12.1970. Ч. 2, п. 7 // СП СССР. 1971. № 1. Ст. 1.
- 

**Emirsultanov Yaroslav Alisultanovich**, postgraduate of the department of theory and history of law and state, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: yaroslav555@mail.ru

## TO THE QUESTION OF THE PREPARATION AND THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE SECOND CODIFICATION OF SOVIET LAW (1958 – 1984)

### Abstract

*The article is devoted to the analysis of the preparation of the second codification of Soviet law, as well as theoretical discussions that have unfolded in legal science in connection with its implementation. Based on a study of a wide range of Soviet regulatory legal acts and archival data, the author identified the subjects of codification, their powers, as well as the main directions of codification activity in the period 1958 – 1984. The study proved that, in the absence of a work plan, the success of codification activity was largely due to the achievements of theorists of Soviet law, who developed the system of codified acts, the main stages of codification works and their methodology.*

**Keywords:** *codification, systematization, fundamentals of legislation, code, Soviet law, methods of codification, second codification of Soviet law, codified act, principles of codification, Soviet legislation.*

### References

1. Postanovlenie CIK SSSR № 80, SNK SSSR № 2086 «Polozhenie o Narodnom Komissariate Yusticii Soyuza SSR» ot 08.12.1936 // Izvestiya CIK SSSR i VCIK. № 286. 09.12.1936.
2. Postanovlenie SNK SSSR «Ob utverzhdenii Polozheniya o Narodnom Komissariate Yusticii Soyuza SSR» ot 15.06.1939 № 859 // SP SSSR. 1939. № 40. St. 301.
3. Postanovlenie Sovmina SSSR «Ob utverzhdenii Polozheniya o Yuridicheskoy komissii pri Sovete Ministrov SSSR» ot 13.06.1958 № 635 // SP SSSR. 1958. № 10. St. 89.
4. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Soyuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik, utv. Postanovleniem Chrezvychajnogo VIII S"ezda Sovetov SSSR ot 05.12.1936. St. 32 // Izvestiya CIK SSSR i VCIK. № 283. 06.12.1936.
5. Postanovlenie Chrezvychajnogo XVII Vserossijskogo S"ezda Sovetov ot 21.01.1937 «Ob utverzhdenii Konstitucii (Osnovnogo Zakona) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoy Respubliki» // SU RSFSR. 1937. № 2. St. 11.
6. Zakon SSSR «Ob utverzhdenii Polozheniya o postoyannyh komissiyah Soveta Soyuza i Soveta Nacional'nostej Verhovnogo Soveta SSSR» ot 12.10.1967 № 1934-VII // Vedomosti VS SSSR. 1967. № 42. St. 536.



7. Postanovlenie Sovmina RSFSR «O rabote Ministerstva yusticii RSFSR po sistematizacii zakonodatel'stva RSFSR» ot 23.01.1962 № 81 // SPS «Konsul'tantPlyus».
8. *Shatkovskaya T. V.* Smysl i naznachenie sovremennyh istoriko-pravovyh issledovanij // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2015. № 2.
9. Sistema hozyajstvennogo zakonodatel'stva / Otv. red. prof. Bratus' S. N. M.: Yuridicheskaya literatura, 1971.
10. Tezisy sekcii ob obshchih nachalah grazhdanskogo prava SSSR // Revolyuciya prava. 1927. № 3.
11. Osnovnye nachala sovetskogo zakonodatel'stva Soyuza SSR. Proekt. 1931.
12. *Shatkovskaya T. V.* Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava. Rostov-na-Donu, 2008.
13. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii (dalee GARF). Fond R-9514. Op. 1. D. 13. L. 2–87; D. 99. L. 10 – 80.
14. *Kovalev I. K.* Shirokoe uchastie obshchestvennosti v obsuzhdenii proektov Osnov grazhdanskogo zakonodatel'stva i grazhdanskogo sudoproizvodstva // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1962. № 2.
15. *Bratus' S. N., Bozh'ev V.* Nauchnye problemy sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatel'stva // Socialisticheskaya zakonnost'. 1966. № 2.
16. Postanovlenie CK KPSS i Soveta Ministrov SSSR «Ob uluchshenii pravovoj raboty v narodnom hozyajstve SSSR» ot 23.12.1970. Ch. 2, p. 7 // SP SSSR. 1971. № 1. St. 1.