

Петров А.А.

СССР ЖАНА СОЮЗДУК РЕСПУБЛИКАЛАРДЫН МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУЛАРЫНЫН
НЕГИЗИ - УКУКТУК АКТЫЛАРДЫН ЧЕНЕМДИК ПРЕДМЕТТИК УЃУСУ
КАТАРЫ

Петров А.А.

ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК КАК
ПРЕДТЕЧА ПРЕДМЕТНОЙ ИЕРАРХИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

A.A. Petrov

PRINCIPLES OF LEGISLATION OF THE USSR AND SOVIET REPUBLICS AS A
FORERUNNER OF SUBJECT HIERARCHY OF LAWS

УДК: 347.2/57

Макалада СССРдин жана союздук республикалардын мыйзамдарынын негиздеринин мааниси кодифицирланган актылардын өзгөчө түрлөрү катары укук ченемдерин иерархиясы теориялык позиция тарабынан талданат.

Негизги сөздөр: позициясы, принциптер, мыйзамдар, ченемдер, актылар.

В статье с позиций теории иерархии норм права анализируется значение Основ законодательства СССР и союзных республик как особой разновидности кодифицированных актов. Обосновывается позиция о том, что неверно считать Основы законодательства СССР и союзных республик первым осмысленным опытом установления предметной (горизонтальной) иерархии нормативных правовых актов. Основы, скорее, были предчувствием возможности надления кодексов отраслевыми приоритетами.

Ключевые слова: позиция, принципы, законодательство, нормативы, акты.

In the article from the perspective of the theory of the hierarchy of rules of law, examines the importance of the basic legislation of the USSR and Union Republics as a special variety of codified acts. Justifying the position that it is wrong to believe the fundamentals of the legislation of the USSR and the Union Republics, the first meaningful experiences establishing substantive (horizontal) hierarchy of enactments. Rather, the basics were presentiment feasibility codes industry priority.

Key words: position, principles, laws, regulations, acts.

В конце 1950-х гг. перед советским законодателем и юридической наукой возникла головоломка, решение которой потребовало значительного напряжения мысли представителей общей и отраслевых теорий права.

В соответствии с Законом СССР от 11 февраля 1957 г. «Об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятия гражданского, уголовного и процессуальных кодексов» было решено «отнести к ведению союзных республик» принятие соответствующих кодифицированных актов. В ведении же Союза ССР оставалось установление основ соответствующей отрасли законодательства.

Целесообразность принятия такого закона была обусловлена как общим «духом времени»⁴⁹ послесталинского Советского Союза, так и демонстрацией укрепления федералистских начал советского государства. При этом, по всей видимости, о реальной передаче республикам полномочий по самостоятельному определению путей развития ведущих отраслей законодательства, перечисленных в Законе СССР от 11 февраля 1957 г., центральная политическая власть и не помышляла, поскольку это подрывало бы единство правового, политического и экономического пространства СССР и могло бы быть воспринято республиканскими элитами как ослабление Москвы. Поэтому нужен был правовой инструмент, который смог бы, не преуменьшая формальную самостоятельность советских республик в области кодификации, значительно ограничил бы полет фантазии республиканских законодателей.

Таким инструментом и стали Основы законодательства СССР и союзных республик как особая разновидность кодифицированных актов. Об этом свидетельствует множество признаков:

во-первых, Основы нельзя назвать рамочным актом, они, напротив, содержали большое количество конкретных норм, ограничивающих пределы усмотрения республиканского законодателя в процессе правотворчества (на это указывает, в том числе, формулировка «определяют принципы и устанавливают общие положения», повторяющаяся практически во всех Основах);

во-вторых, широко поставленная консультационная работа с законодателями и научной элитой союзных республик (в форматах консультирования

⁴⁹ Л.А. Маковский пишет о побудительных мотивах принятия данного закона так: «Этот шаг тогда понимался (не только официально) как следование на основе решений XX съезда КПСС, развенчавшего «культ личности», политике укрепления суверенитета союзных республик, укрепления демократического централизма, как возврат к «ленинским принципам» в государственном и хозяйственном строительстве» (Маковский Л.А. Об унификации гражданского законодательства на едином экономическом пространстве (советский и постсоветский опыт). URL: <http://www.zakon.kz/203533-ob-unifikacii-grazhdanskogo.html> (дата обращения: 12.02.2013)).

проектов кодексов республик в Президиуме Верховного Совета СССР, проведения межреспубликанских конференций и открыто провозглашенных «научных основах»⁵⁰ кодификационной работы в республиках, однозначно истолковывающих значение Основ в системе источников права Советского Союза);

в-третьих, установление практически в каждом акте, принятом в форме Основ, своего *приоритета* над иными законами СССР и кодифицированными актами союзных республик.

В частности, согласно ст. 1 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик порядок производства по уголовным делам определяется настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими законами Союза ССР и уголовно-процессуальными кодексами союзных республик⁵¹. Аналогично, в соответствии со ст. 1 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик порядок производства по гражданским делам определяется настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими законами Союза ССР и гражданскими процессуальными кодексами союзных республик⁵². В ст. 3 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик также устанавливалось, что в соответствии с настоящими Основами гражданские кодексы и иные акты гражданского законодательства союзных республик регулируют имущественные и личные неимущественные отношения, как предусмотренные Основами, так и не предусмотренные ими, а при характеристике гражданского законодательства Союза ССР отмечалось, что оно должно соответствовать Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик⁵³.

Специфика Основ законодательства Союза ССР и союзных республик как кодифицированных актов состояла в том, что это был «общесоюзный закон, содержащий основополагающие положения конкретной отрасли (подотрасли) законодательства в сфере совместного союзно-республиканского ведения, на базе и в соответствии с которым издаются все иные отраслевые общесоюзные и республиканские законо-

дательные и подзаконные акты»⁵⁴. Основы законодательства рассматривались как особая форма кодификации права в условиях федеративного централизованного советского государства. Они были адресованы как к законодателям советских республик, так и ко всем правоприменителям; одновременно были и модельным актом (содержали «принципиальные положения, являющиеся директивами по составлению республиканских кодексов»⁵⁵), и непосредственно регулировали значительный объем отношений, поскольку включали «правовые нормы, определяющие существо правовых институтов, которые в силу единства политического и социально-экономического строя являются в основных своих чертах одинаковыми для всех союзных республик»⁵⁶. По мнению С.В. Бошно, в историческом аспекте «именно основы закладывали фундамент большинства отраслей права»⁵⁷.

По всей видимости, именно в Основах законодательства СССР и союзных республик впервые в отечественной правотворческой практике был использован прием указания на приоритетное значение одного конкретного *закона* над всеми иными *законами*. По крайней мере, до принятия основ законодательства вопрос о формальном приоритете кодифицированных актов не был столь актуален, хотя советского законодателя сложно было обвинить в пренебрежительном отношении к кодификации.

Справедливости ради отметим, что в доктрине представлено и другое мнение по вопросу о том, когда впервые в практике отечественного правотворчества кодифицированный акт установил свое формальное превосходство. Так, М.В. Лушникова и А.М. Лушников полагают, что принцип отраслевого приоритета кодифицированного акта был впервые сформулирован еще в Кодексе законов о труде РСФСР 1918 года⁵⁸. Чтобы оценить эту позицию, обратимся к тексту КЗоТа РСФСР 1918 года. В п. III Введения к нему читаем: все существующие и вновь издаваемые по вопросам труда постановления общего характера (распоряжения отдельных учреждений, инструкции, правила внутреннего распорядка и т.п.), а равно и отдельные договоры и соглашения впредь действительны лишь постольку, поскольку они не противоречат правилам настоящего Кодекса. Как представляется, в этой формулировке акцент сделан

⁵⁰ Ромашкин П.С. О научных основах кодификации законодательства союзных республик // Советское государство и право. 1959. № 4. С. 3 - 10.

⁵¹ Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (вместе с Основами законодательства): Закон СССР от 25.12.1958 г. (ред. 28.11.1989). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁵² Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик (вместе с Основами законодательства): Закон СССР от 08.12.1961 г. (ред. 07.01.1988). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁵³ Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (вместе с Основами законодательства): Закон СССР от 08.12.1961 (ред. 07.01.1988).

⁵⁴ Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. С.149.

⁵⁵ Братусь С.Н. О соотношении Основ гражданского законодательства Союза ССР и гражд. кодексов союзных республик // Советская юстиция. 1957. № 3. С. 11.

⁵⁶ Братусь С.Н. Указ. соч. С. 11.

⁵⁷ Бошно С.В. Нормативные правовые акты. URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/boshno1/index.html> (дата обращения: 20.02.2013).

⁵⁸ См.: Лушникова М., Лушников А. Коллизионные нормативные предписания в трудовом праве: какими правилами руководствоваться в случае противоречий в системе нормативных актов о труде // Хозяйство и право. 2005. № 6. С. 28.

не на отраслевом приоритете кодифицированного акта, а на т.н. «эффекте разрыва»¹: п. III Введения КЗоТ 1918 года констатировал отказ от старорежимного капиталистического трудового права и провозгласил новые начала социалистического трудового права. Да и, в историческом контексте, вряд ли вообще вопрос об иерархическом соотношении первого советского КЗоТа с одноуровневыми специальными законами в сфере трудового права занимал его разработчиков. В эпоху революционных потрясений, как правило, не до новых приемов в юридической технике.

В процессе осмысления Основ законодательства в советской научной литературе был сформулирован тезис об особом иерархическом статусе данной разновидности кодифицированных актов, обусловленном их типологическими характеристиками: кодифицированным характером, максимально широким кругом регулируемых отношений, всесоюзным территориальным масштабом действия, функциональным предназначением и рядом иных. Такой вывод позволял исследователям рассматривать Основы законодательства в системе форм советского права «как акт более высокого ранга, чем простые законы, регламентирующие относительно узкий круг вопросов данной отрасли»². При этом в литературе подчеркивалось, что особый статус Основ базируется на их специфическом положении в трех различных структурах советского законодательства – иерархической, федеративной³ и отраслевой⁴. Отдельные ученые предлагали поместить Основы законодательства в иерархической структуре советского законодательства непосредственно после Конституции СССР⁵.

Основы рассматривались и рассматриваются в доктрине в качестве «активных центров» отраслевых подсистем системы законодательства и назывались в ряде работ «конституциями соответствующей отрас-

ли советского законодательства»⁶. Принятие отраслево-отраслевых Основ законодательства СССР и союзных республик в конце 1950-х – начале 1960-х гг. и ход дальнейшего развития практики применения в правотворчестве указанной разновидности кодифицированных актов говорит о наличии *сформировавшейся традиции* «придания более высокой юридической силы отраслевым Основам законодательства Союза ССР и союзных республик в советский период развития нашего государства», - пишет В.А. Толстик⁷.

По мнению Л.А. Маковского, «... если вы вспомните Основы союзного земельного законодательства, то ... там в одной из первых статей, посвященной соответствующей отрасли законодательства, говорилось: законодательство ... состоит из настоящих Основ и изданных в соответствии с ними законов. И никто не говорил, что это неправильно. 40 лет мы с этим жили и все считали, что так может быть. И это относилось также и к союзным законам. Я очень хорошо помню, как я – человек, который вел тогда работу по Кодексу торгового мореплавания, проводил этот закон через аппарат Президиума Верховного Совета СССР. И как меня заставляли каждую букву этого Кодекса – союзного закона привести в соответствие с тогдашними союзными Основами гражданского законодательства»⁸.

Есть соблазн признать общесоюзные Основы отраслевого законодательства первым опытом установления такой разновидности нетипичных иерархических связей в праве как предметная (горизонтальная) иерархия нормативных правовых актов. Суть предметной иерархии нормативных актов состоит в умышленном придании законодателем отдельному нормативному правовому акту (в идеале – кодифицированному) повышенной юридической силы в сравнении со всеми остальными актами того же вида применительно к определенной сфере регулируемых

¹ См.: Кабрияк Р. Кодификации. - М.: Статут, 2007. С. 157-161.

² Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. М.: Наука, 1981. С. 172.

³ «...в федеративной структуре законодательства существует такая принципиально новая и оригинальная форма закрепления и выражения норм права, как Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Наличие этого вида актов, цементирующего единство общесоюзного и республиканского законодательства, является отражением принципа социалистического федерализма в системе советского законодательства» (Поленина С. В., Сильченко Н. В. Там же. С.50).

⁴ «Отношения между Основами и иными союзными и республиканскими законами и подзаконными актами в каждой такой подсистеме строятся на связях управления, выражаются в соподчиненности Основам всего отраслевого законодательства» (Там же).

⁵ См.: Научные основы советского правотворчества. С. 174. Похожим образом рассуждал И.С. Самощенко (Самощенко И.С. Некоторые вопросы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1965, № 4. С. 36).

⁶ Самощенко И.С. Некоторые вопросы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик. С. 36. «Если применительно к законодательству в целом функцию активного центра, осуществляющего управление системой, выполняет Конституция СССР, а применительно к законодательству союзных и автономных республик — соответствующие республиканские конституции, то в отношении отраслевых подсистем таким активным центром выступают законы типа Основ» (Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. С. 171-172). Практически дословно указанная мысль воспроизводится С.В. Полениной и Н.В. Сильченко (Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. С. 124).

⁷ Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород, 2001. С. 98.

⁸ Маковский Л.А. Новые Гражданские кодексы государств - участников СНГ: стабильность и переходный характер регулирования // О кодификации гражданского права (1922 - 2006). М.: Статут, 2010. С. 683.

отношений¹. На постсоветском пространстве этот прием правотворческой техники весьма распространен и встречается, к примеру, в законодательстве Беларуси, Казахстана, Кыргызской республики, России. Например, статья 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»² устанавливает, что по степени юридической силы нормативные правовые акты располагаются в следующей иерархии:

- Конституция, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию;

- конституционный закон;
- кодекс;
- закон; ...

В этой же статье Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» подчеркивается, что нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

Однако при более глубоком изучении вопроса, следует признать, что Основы законодательства Союза ССР и союзных республик не были первым «чистым» опытом практического воплощения предметной иерархии нормативных правовых актов.

Действительно, обладая приоритетным статусом в отраслевом масштабе, Основы обладали и модельными, и руководящими, и непосредственно регулирующими характеристиками. Они, образно говоря, представляли собой, прежде всего, *ratio scripta* советского законодательства, были своеобразным эталоном для республиканского законодателя, осуществлявшего отраслевую кодификацию. Как образно писал Л.С. Зивс, «отражая принцип советского федерализма, основы цементируют единство общесоюзного и республиканского законодательств²». Именно в этом скреплении, содержательном удержании концептуального и нормативного единства, как представляется, и было первоочередное назначение Основ для правопорядка СССР. А обеспечение отраслевого единства на основе установления иерархического приоритета, зачастую приписываемое Основам как главное свойство, правильнее было бы рассматривать как некоторый дополнительный (даже в чем-то – побочный) эффект, которому, судя по публикациям конца 1950-х – начала 1960-х гг., *изначально* отво-

дилось производное, вторичное значение³. И лишь позднее, в конце 1960-х – начала 1970-х гг. исследователи обратили свой взор на отраслевое иерархическое превосходство Основ, связанное с их особыми содержательными свойствами³. Поэтому, появление Основ все же корректнее будет рассматривать в качестве своеобразного импульса (не единственного) к возникновению теоретических разработок в сфере управления развитием системы права через программирование строения системы законодательства.

Иначе говоря, появление и развитие идеи предметной иерархии можно назвать своеобразным дополнительным эффектом, выявленным в процессе исследования основ законодательства. Произошло смещение ракурсов исследования (с федеративного на отраслевой и иерархический) и расширение объекта (анализироваться стали не основы законодательства как особый вид кодифицированных актов, а кодексы в целом). В итоге, судя по всему, первое осмысленное практическое воплощение в жизнь отраслевого приоритета кодифицированного акта приходится на 1994 год – Часть Первая Гражданского кодекса РФ.

² Зивс Л.С. Источники права. - М.: Наука, 1981. С. 91.

³ Так, в обстоятельном Научно-практическом комментарии к Основам гражданского законодательства Союза СССР и союзных республик, изданном в 1962 году, в комментарии к ст. 3 Основ иерархический аспект соотношения Основ гражданского законодательства и республиканских гражданских кодексов практически не освещается (См.: Научно-практический комментарий к Основам гражданского законодательства Союза СССР и союзных республик М.: Госюриздат, 1962. С. 36 - 42).

³ Речь идет о «большей степени абстрактности и обобщенности» норм и нормативных обобщений Основ, превращающих их «в своеобразное ядро всего отраслевого текущего законодательства» (Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. С. 173).

¹ См. подробнее об указанном феномене: Петров А.А., Шафиров В.М. Предметная иерархия нормативных правовых актов: монография. М.: Проспект, 2014. 208 с.

² Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2009. №7. Ст. 751.

Рецензент:

кандидат юридических наук Мазитов Р.Я.