

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-9-251-255

Дата принятия рукописи в печать: 10.10.2025 г.

САВИНА Елена Александровна,
Ведущий специалист-эксперт отдела законодательства
Главного управления Минюста России по Москве,
Член ассоциации историков права,
e-mail: elena.sa93@mail.ru

ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРАВА XX–НАЧАЛА XXI ВВ

Аннотация. Статья посвящена комплексному историко-правовому анализу Основ законодательства как источника права в советский и постсоветский периоды. Исследуются особенности юридической природы Основ законодательства, их место в системе права и роль в обеспечении единства правового регулирования в масштабах СССР. Прослеживается эволюция Основ законодательства, связанная с постепенным расширением сферы прямого регулирования общественных отношений наряду с программным характером норм. Анализируются причины утраты Основами законодательства своего значения в постсоветский период. Обосновывается научная и практическая значимость обращения к опыту систематизации законодательства посредством Основ в целях упорядочения комплексных правовых общностей в современной России. Автор приходит к выводу о необходимости серьезной научной разработки потенциала Основ законодательства как правовой формы с учетом исторических уроков.

Ключевые слова: источники права, Основы законодательства, систематизация законодательства, иерархия нормативных правовых актов, общесоюзное законодательство, история права.

SAVINA Elena Alexandrovna,
Leading specialist-expert of the Legislation Department
of the Main Directorate of the Ministry of Justice of Russia
in Moscow Member of the Association of Legal Historians

FUNDAMENTALS OF LEGISLATION IN THE SYSTEM OF SOURCES OF NATIONAL LAW OF THE XX–EARLY XXI CENTURIES

Annotation. The article is devoted to a comprehensive historical and legal analysis of the Fundamentals of legislation as a source of law in the Soviet and post-Soviet periods. The article examines the features of the legal nature of the Foundations of legislation, their place in the legal system and their role in ensuring the unity of legal regulation across the USSR. The evolution of the Foundations of legislation is traced, associated with the gradual expansion of the sphere of direct regulation of public relations, along with the programmatic nature of the norms. The reasons for the loss of the Fundamentals of legislation in the post-Soviet period are analyzed. The scientific and practical significance of referring to the experience of systematization of legislation through Fundamentals in order to streamline complex legal communities in modern Russia is substantiated. The author comes to the conclusion that there is a need for serious scientific development of the potential of the Foundations of legislation as a legal form, taking into account historical lessons.

Key words: sources of law, Fundamentals of legislation, systematization of legislation, hierarchy of normative legal acts, all-Union legislation, history of law.

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена ключевым значением Основ законодательства для систематизации и унификации правового регулирования в советском государстве. Представляя собой уникальный правовой феномен,

Основы законодательства, с одной стороны, позволяли устанавливать единые принципы и общие положения для важнейших сфер общественной жизни, с другой – обеспечивали учет специфики союзных республик путем разграничения союзной и республиканской компетенции.

Исторический опыт разработки и применения Основ законодательства приобретает особую значимость в современный период ввиду активных процессов формирования комплексных правовых общностей, преодоления пробельности и противоречивости законодательства. Нуждаются в осмыслении причины отказа от формы Основ законодательства в постсоветской России, условия ее возможного возрождения на новом уровне. Научный анализ эволюции Основ законодательства в контексте развития отечественной правовой системы позволит по-новому взглянуть на перспективы систематизации нормативного массива в федеративном государстве, роль кодифицированных актов в этом процессе. В этом заключается теоретическая и практическая значимость исследования.

Методология исследования базируется на сочетании общенаучных и специально-юридических методов. Среди первых ключевую роль играет диалектический метод, позволяющий раскрыть генезис и эволюцию Основ законодательства как правовой формы в ее связи с развитием общественных отношений и государственности. Используются также общелогические методы анализа и синтеза, индукции и дедукции при выявлении предпосылок возникновения Основ законодательства и их влияния на систему права. Из числа специальных методов применяются историко-правовой метод при исследовании конкретно-исторических условий появления и эволюции Основ законодательства, формально-юридический анализ нормативных положений Основ, сравнительно-правовое сопоставление союзных Основ и республиканских кодифицированных актов, советского и постсоветского опыта систематизации законодательства.

Основное исследование

Понятие и признаки Основ законодательства как источника права. В теории права Основы законодательства определяются как вид закона, издаваемый высшими органами государственной власти федеративного государства и содержащий исходные нормы по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов [1, с. 82]. К ключевым признакам Основ законодательства относятся:

- 1) высшая юридическая сила по отношению к текущему законодательству;
- 2) базовый, отправной характер правовых предписаний;
- 3) направленность на обеспечение единства правового регулирования в масштабе всей страны;
- 4) установление вопросов, по которым субъекты федерации вправе осуществлять собственное регулирование [5, с. 133-148].

Следовательно, Основы законодательства – особая разновидность кодифицированных актов, призванная осуществлять регулирование на началах разграничения и согласования законодательных полномочий федерации и ее субъектов.

Место Основ законодательства в системе источников советского права. Как отметила С.В. Поленина, Основы законодательства в системе источников советского права рассматривались как акты, имеющие большую юридическую силу по сравнению с обычными законами [8, с. 49]. На первом этапе развития (конец 1950-х – начало 1960-х гг.) Основы не действовали напрямую, а служили правовой базой для кодификации в союзных республиках. Издание Основ призвано было ограничить самостоятельность республик в регулировании отдельных общественных отношений под лозунгом укрепления социалистической законности. Начиная с принятия Основ гражданского законодательства 1961 г. в них стали закрепляться общие положения, имеющие прямое действие на всей территории СССР. Вместе с тем сфера прямого регулирования в Основах была ограничена, основная нагрузка возлагалась на развивающееся республиканское законодательство. В литературе Основы именовались «конституциями» соответствующих отраслей и ставились непосредственно после Конституции СССР в иерархии советского законодательства [7]. При этом они не обладали верховенством над Конституцией, поэтому концепция их отраслевого приоритета представляется спорной.

Исторические предпосылки появления Основ законодательства в советской правовой системе. Потребность в издании Основ законодательства была обусловлена противоречиями советского строительства после XX съезда КПСС. С одной стороны, провозглашенный курс на расширение самостоятельности республик предполагал расширение их законодательных полномочий, с другой – партийно-государственное руководство не было готово поступаться единством законодательной политики. В этих условиях издание Основ позволяло центру закрепить свои полномочия и контролировать регулирование наиболее значимых общественных отношений. Первоначально этот контроль осуществлялся через утверждение Основ Верховным Советом СССР, позже и через их прямое действие [7, с. 2]. Еще одной причиной появления Основ стала необходимость устранить пробелы и отставание правового регулирования от меняющихся общественных потребностей без немедленной полномасштабной кодификации.

Эволюция Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Хронологически первыми в 1958 г. были приняты Основы уголовного

законодательства и Основы уголовного судопроизводства, функционально являвшиеся базой для принятия новых уголовных и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик. За их разработкой последовало создание Основ по гражданскому, земельному, семейному, трудовому праву и другим ключевым отраслям. Структура большинства Основ законодательства Союза ССР и союзных республик выглядела типично: открывались они статьей о задачах регулирования соответствующей сферы, за которой следовали общие положения, принципиальные правила по важнейшим институтам, определяющие направления развития данной отрасли [9, с. 18]. Отдельные вопросы непосредственного регулирования определялись дифференцированно, с учетом специфики отрасли. С принятием Конституции СССР 1977 г. Основы законодательства получили конституционное закрепление. Согласно ст. 73 Конституции, ведению Союза ССР подлежали обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории страны, установление Основ. В рамках союзных республик на базе Основ разрабатывались кодифицированные акты, воспроизводившие положения Основ и развивающие их с учетом специфики. В 1980-е годы большинство кодексов РСФСР и других республик носили подчиненный характер по отношению к Основам законодательства [11, с. 38].

Юридическая природа Основ законодательства и концепция предметной иерархии. Советская юридическая наука рассматривала Основы законодательства как акты с двойственной природой. С одной стороны, они представляли собой общесоюзные законы, обладающие высшей юридической силой на всей территории СССР и общеобязательные для всех правоприменителей. С другой стороны, Основы имели программный характер, служили ориентиром для республиканского законодателя [2, с. 98].

Как утверждает Т.Ф. Ящук, терминология Основ законодательства изначально не была унифицирована. В Конституции СССР 1924 г. использовались различные юридические конструкции: «основы» о судостроительстве и судопроизводстве; «основные законы» о труде; «общие начала» о народном просвещении, землеустройстве и землепользовании; «общие меры» о народном здравии и другие. Таким образом, термин «Основы» носил собирательный характер и не имел официального толкования. В юридической доктрине Основы характеризовались как «форма кодификации общесоюзного законодательства» [13, с. 62].

На этой двойственности базировалась концепция предметной (горизонтальной) иерархии нормативных правовых актов, согласно которой

общесоюзные Основы законодательства наделялись приоритетом применения перед иными законами в строго очерченной сфере регулирования [6]. Эта концепция не получила всеобщего теоретического признания, но оказала значительное влияние на законотворческую практику.

Трансформация Основ законодательства в постсоветский период после распада СССР и образования СНГ Основы законодательства какое-то время продолжали функционировать в качестве рекомендательных актов для республик бывшего Союза ССР. В частности, на основе Основ о нотариате 1973 г. были приняты соответствующие законы стран СНГ [12, с. 22]. В России 1990-х годов Основы законодательства использовались на начальном этапе рыночных реформ как средство оперативного правового регулирования социально-экономических отношений. В частности, Основами законодательства об охране здоровья граждан 1993 г., Основами законодательства о культуре 1992 г. непосредственно регулировалась значительная часть отношений. В законодательстве большинства постсоветских республик Основы законодательства были преобразованы в обычные кодифицированные законы. Исключением являются Основы законодательства РФ о нотариате, сохраняющие рамочный характер в силу особенностей организации нотариата в нашей стране.

Роль Основ законодательства в обеспечении единства правового пространства СССР. Единый правовой режим Основ законодательства выступал ключевым фактором обеспечения единства законодательного пространства и укрепления советской федерации [4]. Положения Основ инкорпорировались в республиканское законодательство, формируя ядро правового регулирования по важнейшим отраслям. Уникальный для федеративного государства правовой инструмент Основ законодательства позволял достаточно гибко сочетать общесоюзное регулирование и нормотворчество субъектов федерации. Эта гибкость достигалась за счет различного удельного веса и соотношения норм прямого действия и отсылочных норм в тексте Основ. Значение Основ законодательства особенно возрастало по мере развития системных противоречий советского строя.

Перспективы использования Основ законодательства в современных условиях. Согласно позиции Т.Я. Хабриевой, в современных условиях, когда в системе российского законодательства активно формируются комплексные правовые общности, внимание к Основам законодательства как форме систематизации приобретает особую актуальность [10]. Представляется, что использование Основ может быть продуктивным для таких

межотраслевых массивов, как антикоррупционное, миграционное, инновационное законодательство. На базе единых Основ законодательства возможно осуществление кодификационных работ в субъектах РФ с учетом региональной специфики [3]. При разработке современных Основ законодательства целесообразно учитывать исторический опыт, связанный с необходимостью обеспечения внутренней непротиворечивости правовых норм, их прямого действия, четкого разграничения нормотворческой компетенции между федеральным центром и регионами.

Выводы

Историко-правовой анализ показывает, что Основы законодательства представляют собой уникальный для отечественной правовой системы вид кодифицированного закона, функционально направленный на установление общих принципов регулирования по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. В советский период Основы законодательства занимали центральное место среди источников права, упорядочивали союзное и республиканское законодательство, служили правовой базой для кодификации. Наряду с программным характером Основы обладали свойством прямого действия, что позволило выдвинуть концепцию их отраслевого приоритета. В современных условиях опыт разработки и применения Основ законодательства может быть востребован в целях совершенствования законодательства. Речь идет о принятии Основ по ключевым комплексным сферам общественных отношений, требующим согласованного правового регулирования. Основы законодательства могли бы стать действенным средством преодоления пробельности, разрозненности правовых норм без проведения глубокой кодификации. Важно подчеркнуть, что потенциал Основ законодательства не исчерпан, они органично вписываются в логику построения российского законодательства на принципах разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Для эффективной реализации этого потенциала необходима существенная научная проработка и адаптация данного правового института к реалиям XXI века.

Список литературы:

- [1] Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие. В 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 864 с.
- [2] Берлявский Л.Г. Конституционно-программный характер советского государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2020. № 6.

[3] Иваныш С.В. Кодификация нормативных правовых актов субъекта РФ // Молодой ученый. 2010. № 11 (22). С. 8-10.

[4] Кодан С.В. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик в централизации и образовании единого правового пространства СССР (вторая половина 1950-х - 1970-е гг.).

[5] Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Норма, 2018. 672 с.

[6] Петров А.А. Динамика правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу о легитимности предметной (горизонтальной) иерархии нормативных правовых актов // Научные исследования и разработки. Право. 2013. Т. 1. № 4. С. 189-196.

[7] Петров А.А. Основы законодательства СССР и союзных республик в контексте развития идеи формального приоритета кодифицированных актов // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 2. С. 23-31.

[8] Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / Отв. ред. Р.О. Халфина. М.: Наука, 1987. 152 с.

[9] Полянская Г.Н. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик // Новое советское законодательство. 1978. № 5. С. 18-28.

[10] Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.

[11] Чертков А.Н. Формирование в России сферы совместного ведения федерации и её субъектов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 3 (57). С. 38-40.

[12] Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ, 2018. 144 с.

[13] Ящук Т.Ф. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик в системе источников советского права // История государства и права. 2024. № 9. С. 61-64.

References:

- [1] Avakyan S.A. Constitutional Law of Russia. Training course: tutorial. In 2 vols. 1. 5th ed., Revised and add. M.: Norm: INFRA-M, 2014. 864 pp.
- [2] Berlyavsky L.G. The constitutional and programmatic nature of Soviet state law//Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2020. № 6.
- [3] Ivanys S.V. Codification of regulatory legal acts of the subject of the Russian Federation//Young scientist. 2010. № 11 (22). S. 8-10.

[4] Kodan S.V. Fundamentals of the legislation of the USSR and the Union republics in the centralization and formation of a single legal space of the USSR (second half of the 1950s - 1970s).

[5] M.N. Marchenko. Sources of law: textbook. M.: Norma, 2018. 672 p.

[6] A.A. Petrov. Dynamics of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the legitimacy of the subject (horizontal) hierarchy of regulatory legal acts//Research and development. Right. 2013. VOL. 1. № 4. S. 189-196.

[7] A.A. Petrov. Fundamentals of the legislation of the USSR and the Union republics in the context of the development of the idea of the formal priority of codified acts//Leningrad Law Journal. 2016. № 2. S. 23-31.

[8] Polenina S.V., Silchenko N.V. Scientific foundations of the typology of regulatory legal acts in the USSR/Rev. ed. R.O. Halfin. M.: Science, 1987. 152 s.

[9] Polyanskaya G.N. Fundamentals of forest legislation of the USSR and union republics//New Soviet legislation. 1978. № 5. S. 18-28.

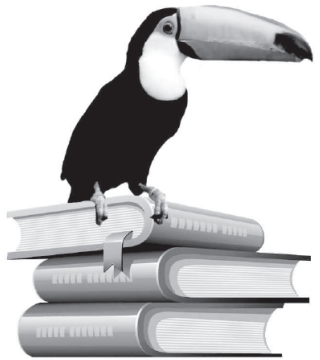
[10] Khabrieva T.Ya. Constitutional reform in the modern world: monograph. M.: Science RAS, 2016. 320 s.

[11] Chertkov A.N. Formation in Russia of the sphere of joint jurisdiction of the federation and its subjects//Representative power - XXI century: legislation, comments, problems. 2004. № 3 (57). S. 38-40.

[12] Chernogoror N.N., Zaloilo M.V. Actual problems of law-making: textbook. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: LAW FIRM CONTRACT, 2018. 144 p.

[13] Yashchuk T.F. Fundamentals of the legislation of the USSR and the Union republics in the system of sources of Soviet law//History of state and law. 2024. № 9. S. 61-64.





Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
 учебных и методических
 пособий, монографий,
 научных статей.

Профессионально.

В максимально
 короткие сроки.

Размещаем
 в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru