



Федеральная архивная служба РФ

Всероссийский научно-исследовательский институт  
документоведения и архивного дела

Е.П.Малышева

Реконструкция опыта разработки  
союзного законодательства в 1920-е годы.  
( Историко-архивное исследование)

Москва 1998

Возникновение специального аппарата, на который возлагалась вся работа по законопроектам (составление, согласование, обсуждение, редактирование, опубликование и др.) в структуре исполнительно-распорядительного органа, каким являлся СНК СССР, было обусловлено несколькими факторами: политической целесообразностью, профессиональным критерием и, просто, логическим подходом.

Политическая целесообразность заключалась в стремлении к строгой централизации не только законодательного процесса, но и правотворчества в целом, а также его подконтрольности, что было удобнее осуществлять не в представительном, а назначаемом органе.

На другое обстоятельство - профессиональный подход к решению вопроса подготовки и принятия законопроектов - неоднократно указывали сами современники, анализируя разобщённость и непродуктивность деятельности Наркомата юстиции и высших органов власти РСФСР (ВЦИК и СНК). Первый занимался составлением и подготовкой декретов, а последние их утверждением. Изучая проблему взаимоотношений ВЦИК и его аппарата, М.А. Рейнер, например, отмечал, что нахождение аппарата по подготовке законопроектов в НКЮ РСФСР положило начало «разрыву между ВЦИК и его техническим аппаратом по законодательству и кодификации». Это, по его мнению, крайне неблагоприятно отразилось на деятельности как первого, так и второго.<sup>1</sup>

В свою очередь, логика подобного решения вопроса объяснялась необходимостью оперативного реагирования на происходящие в жизни страны изменения, связанные с национально-государственным строительством, новой экономической политикой и др. Безусловно,

---

<sup>1</sup> См.: Рейнер М.А. Государство и право в РСФСР. М., 1923. С. 409.

справиться с такими обязанностями мог только орган, непосредственно руководивший деятельностью союзных ведомств и контролирующий правительства союзных республик.

Немаловажным стало и то обстоятельство, что ни Договором об образовании СССР, ни Конституцией СССР 1924 г. не было предусмотрено создание союзного Наркомата юстиции, т.к. юстиция была отнесена к области республиканского управления. Между тем, образование союзного государства предполагало создание механизма союзного нормотворчества и аппарата по его обеспечению. Объективность создавшейся ситуации побудила в первые годы существования СССР даже поднять вопрос о необходимости создания союзного наркомата юстиции. Правда, организовать его предполагалось на совершенно «новых основах», т.е. не придавать ему статус директивного органа, а рассматривать его только как самостоятельный наркомат, занимающийся исключительно вопросами составления и кодификации союзного законодательства.<sup>1</sup> Однако более «рациональным» выглядело иное организационное решение этой проблемы.

Итак, в СНК СССР для обеспечения возложенных на союзное государство законодательных функций был создан специальный аппарат, в котором, исходя из характера деятельности, можно выделить следующие структуры:

- подготовительные, участвующие в предварительном рассмотрении законопроекта;
- технические, отвечающие за редактирование принятого законопроекта и его подготовку к изданию, а также само опубликование законов.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Стенограмма заседания Конституционной Комиссии Президиума ЦИК СССР от 19 апреля 1924 г. – ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 2. Д. 36. Л. 223.