



**СОВЕРШЕНСТ—
ВОВАНИЕ
СОВЕТСКОГО
ЗАКОНО—
ДАТЕЛЬСТВА
НА ОСНОВЕ
КОНСТИТУЦИИ
СССР**

АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНСКОЙ ССР
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СОВЕТСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
НА ОСНОВЕ
КОНСТИТУЦИИ
СССР**

КИЕВ НАУКОВА ДУМКА 1982

В монографии освещаются проблемы совершенствования советского законодательства на основе Конституции СССР. Рассматриваются теоретические вопросы планирования нормотворчества в СССР, обеспечения единства правового регулирования на всей территории страны, повышения стабильности советского законодательства, вопросы теории и практики подготовки Свода законов Советского государства, совершенствования хозяйственного законодательства и законодательства о труде, дальнейшего совершенствования административно-территориального деления Украинской ССР, законодательства об уголовной ответственности несовершеннолетних.

Для научных сотрудников, преподавателей, работников государственных органов, занимающихся совершенствованием законодательства.

Авторы

**Б. М. БАБИЙ, З. К. СИМОРОТ, Я. Н. ШЕВЧЕНКО, М. И. УСЕНКО,
А. Р. МАЦЮК, Н. И. ДАНЧЕНКО, Е. А. МОНАСТЫРСКИЙ, А. П. ТАРАНОВ**

Руководители авторского коллектива

Б. М. БАБИЙ, З. К. СИМОРОТ

Ответственный редактор

Б. М. БАБИЙ

Рецензенты

Ф. І. БУРЧАК, Н. И. КОЗЮБРА, Н. П. ФАРБЕРОВ, Ю. Е. ФОМИН

Редакция философской и правовой литературы

С $\frac{1203000000-378}{M221(04)-82}$ 123-82

© Издательство «Наукова думка», 1982

ВВЕДЕНИЕ

Динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства СССР, постоянное увеличение масштабов и сложности общественного производства, осуществляемый по инициативе КПСС перевод экономики на интенсивный путь развития требуют еще более четкой регламентации отношений между участниками хозяйственной деятельности, еще более совершенного управления происходящими в обществе социально-экономическими процессами.

Совершенствование правового регулирования общественных отношений осуществляется в СССР постоянно. Оно имеет целью приведение юридических норм в соответствие с объективными условиями и потребностями развивающегося общества, а потребности общества, как указывал Ф. Энгельс, неизбежно проходят через волю государства, чтобы в форме законов получить всеобщее значение¹. Изменения в экономике, социальной структуре общества, его политической системе, новые задачи, возникающие в результате поступательного движения общества к коммунизму,— все это находит отражение в нормотворческой деятельности Советского государства. Ведь «урегулированность и порядок являются именно формой общественного упрочения данного способа производства»².

Выдающимся событием в жизни нашей страны, в дальнейшем укреплении правовой основы развитого социа-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. (здесь и далее), т. 21, с. 310.
² Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. 2, с. 356.

лизма стало принятие на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года Конституции СССР — Основного Закона Советского государства и общества. Конституция СССР отражает великие победы социализма, закрепляет общие принципы социалистического строя, выражающие классовую сущность Советского государства, основные черты развитого социалистического общества, его политической системы, дает развернутую характеристику руководящей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза, определяет ее место в советском обществе и государстве. В Конституции СССР нашли концентрированное выражение «наиболее существенные изменения в экономической, социальной и духовной жизни советского общества, глубокий демократизм общенародного государства»³. В ней учтены также ранее принятые законодательные акты, она «как бы венчает то, что сделано в этом отношении»⁴. Закрепляя достигнутое, Конституция СССР открывает перспективу дальнейшего развертывания коммунистического строительства.

Принятие Конституции СССР ознаменовалось разработкой и последовательным осуществлением широкой программы законодательных работ. Одновременно развернулась подготовка Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, которая включает в себя проведение кодификационных работ, укрупнение нормативных актов, восполнение пробелов в законодательстве. «В период развитого социализма, — указывал Л. И. Брежнев, — завершается перестройка всех общественных отношений на внутренне присущих новому строю коллективистских началах. Эта перестройка охватывает и материальную, и духовную сферы, весь уклад нашей жизни»⁵. Естественно, что такая перестройка предполагает внесение существенных изменений и в правовое регулирование этих отношений, более глубокое проникновение права во все сферы государственной и общественной жизни. Нормотворческие работы, выполняемые на основе Конституции СССР 1977 года, конституций союзных и автономных республик, а также в связи с подготовкой Свода законов СССР и республиканских сводов законов,

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — М., 1981, с. 64.

⁴ Брежнев Л. И. Ленинским курсом; Речи и статьи. — М., 1978, т. 6, с. 377.

⁵ Материалы XXVI съезда КПСС, с. 57.

знаменуют, как справедливо отмечается в юридической литературе, новый этап совершенствования советского законодательства⁶.

Современный этап совершенствования законодательства характеризуется широкими масштабами обновления нормативных актов: оно охватывает союзные и республиканские акты и касается всех основных сфер жизнедеятельности советского общества — политической системы, экономической системы, области социальной политики, взаимоотношений государства и личности и т. д. Для совершенствования советского законодательства характерно повышение научной обоснованности правотворчества, прямое воплощение научных идей и выводов в законодательные и другие нормативные акты.

Совершенствование советского законодательства осуществляется в соответствии с комплексной долговременной государственной программой нормотворческих работ, охватывающей подготовку новых законодательных и других нормативных актов, обновление действующего законодательства, ликвидацию множественности нормативных актов, изданных в разное время по одним и тем же вопросам, отмену устаревших актов и т. д. Обновленное советское законодательство впервые в истории нашей страны издается в виде Свода законов СССР и сводов законов союзных республик.

Нормотворческая деятельность в СССР направляется Коммунистической партией, что придает ей научно обоснованный характер и организованность. Руководящая роль КПСС в осуществлении нормотворчества обусловлена тем, что Коммунистическая партия является идейным и политическим авангардом советского народа, направляющей силой советского общества. Назначение советского законодательства как средства реализации политики партии, проведения в жизнь ее решений и программных положений обосновано В. И. Лениным, неоднократно подчеркивавшим важное значение правовых

⁶ *Васильев А. М.* Конституция СССР и правовая основа развитого социализма.— Сов. государство и право, 1977, № 10, с. 8; *Малеин Н. С.* Тенденции развития гражданского права.— Сов. государство и право, 1978, № 1, с. 39; *Каринский С. С.* Регулирование труда в Своде законов СССР.— Сов. государство и право, 1979, № 5, с. 44; *Колибаб К. Е.* Создание Свода законов Советского государства.— Сов. государство и право, 1980, № 3, с. 3; *Самощенко И. С.* Проблемы Свода законов Советского государства.— В кн.: СССР — Франция: Соц. вопр. правотворчества. М., 1980, с. 10.

норм в осуществлении политики партии и государства. Выступая с докладом на X съезде партии по вопросу замены продразверстки натуральным налогом, он говорил: «Ответ на этот вопрос мы получим от нашего законодательства, наша задача установить только принципиальную линию...»⁷

Вооруженная знанием законов общественного развития, КПСС определяет направления дальнейшего развития законодательства в интересах коммунистического строительства, использует законодательство в качестве действенного регулятора общественных отношений и важнейшего средства идейного воспитания трудящихся.

XXVI съезд КПСС обобщил практику коммунистического строительства в СССР, стратегию и тактику КПСС по важнейшим вопросам экономического и социального развития применительно к конкретным условиям восьмидесятых годов. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Л. И. Брежнева «Отчет Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики» является новым крупным шагом в развитии марксизма-ленинизма, документом большого теоретического и практического значения. В докладе дан глубокий и всесторонний анализ результатов развития нашей страны во всех сферах общественной жизни — экономической, социально-политической и духовной, состояния политической, организаторской, идейно-воспитательной работы партии, современного положения в мире. В нем намечена широкая программа дальнейшего строительства коммунизма в СССР, определены главные направления внутренней и внешней политики КПСС, раскрыты основные проблемы, которые предстоит решить, и указаны пути их осуществления.

На съезде единогласно утверждены Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. Съезд выдвинул широкую программу дальнейшего повышения народного благосостояния, которая охватывает самые различные стороны жизни советских людей — потребление и жилье, условия труда и быта, культуру и отдых. Рост благосостояния советских людей будет обеспечен на основе устойчивого, поступательного развития народного

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 62.

хозяйства, ускорения научно-технического прогресса и перевода экономики на интенсивный путь развития, более рационального использования производственного потенциала страны, всемерной экономии всех видов ресурсов и улучшения качества работы. Примечательно, что не менее 85—90 процентов прироста национального дохода будет получено за счет повышения производительности труда.

Огромное значение для теории и практики имеют сделанные XXVI съездом КПСС выводы о путях сближения всех классов и социальных групп нашего общества, стирания межклассовых различий и повышении роли рабочего класса как ведущей силы этого процесса; о дальнейшем развитии национальных отношений, укреплении братской дружбы всех народов нашей многонациональной Родины; о расцвете и взаимообогащении национальных культур и формировании культуры единого советского народа как новой социальной и интернациональной общности⁸.

XXVI съезд КПСС подтвердил незыблемость ленинских принципов национальной политики партии, направленной на расцвет и сближение всех наций и народностей нашей страны, наращивание материального и духовного потенциала каждой республики и его максимальное использование для гармоничного развития всей страны.

В принятых съездом документах четко выражена единая воля нашей многомиллионной партии, всеобщая поддержка той большой работы, которая проведена Центральным Комитетом КПСС за отчетный период. Девиз партии — все для блага советского человека, все во имя человека. Но, подчеркивал Л. И. Брежнев на XXVI съезде КПСС, ничто не дается даром. Любое улучшение условий жизни может быть добыто только напряженным трудом самих советских людей.

На XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев отметил большой полезный эффект, который дает проводимое на основе Конституции СССР обновление советского законодательства, и указал, что работа по его совершенствованию

⁸ *Шербицкий В. В.* Об итогах XXVI съезда Коммунистической партии Советского Союза и задачах партийных организаций республики по выполнению его решений, установок и положений, выдвинутых товарищем Л. И. Брежневым в Отчетном докладе ЦК КПСС: Докл. на собрании партактива республики 17 мар. 1981 г. — Правда Украины, 1981, 18 мар.

нию будет продолжаться. Определяя задачи в области совершенствования законодательства, съезд выдвинул три направления как первоочередные: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов⁹. В той или иной мере эти направления получили отражение и в настоящей работе.

Совершенствование советского законодательства как одно из важных средств укрепления правовой основы государственной и общественной жизни находит наиболее полное выражение в подготовке Свода законов Советского государства. Структура Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, принципы их формирования, роль и значение сводов в жизни общества, определение их места среди других правовых явлений — эти и другие вопросы, являющиеся предметом рассмотрения в данной монографии, были изучены в значительной мере именно в связи с протекающим ныне интенсивным процессом совершенствования советского законодательства на основе Конституции СССР.

Достижение успехов в дальнейшем социальном развитии и культуре, формировании нового человека самым непосредственным образом связано с развитием социалистической экономики. Совершенствование законодательства в этой области в республиках идет параллельно с развитием союзного законодательства и на его основе. Уже приняты Закон о народном контроле в СССР, Закон о государственном арбитраже в СССР, Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке передачи предприятий и объединений из республиканского и местного подчинения в союзное» и др. В Украинской ССР принят Лесной кодекс Украинской ССР, внесены изменения в Водный кодекс Украинской ССР, в Кодекс Украинской ССР о недрах, ведутся работы по приведению в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией Украинской ССР и других актов, опосредствующих хозяйственную деятельность.

Совершенствование хозяйственного законодательства, аккумулирующего различные правовые методы, представляет собой сложный процесс, так как хозяйственное законодательство характеризуется объединением различного правового материала. Вместе с тем само совер-

⁹ Материалы XXVI съезда КПСС, с. 64.

шенствование хозяйственного законодательства, связанное с повышением качества и эффективности правового регулирования хозяйственной деятельности, устранением множественности актов, все более успешно развивается в значительной мере в связи с подготовкой разделов сводов, посвященных законодательству о народном хозяйстве. Однако эти вопросы заслуживают самостоятельного правового исследования.

Осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций представляет собой одно из важнейших направлений развития современного советского законодательства. Конституция СССР и конституции союзных республик гарантируют неприкосновенность личности и жилища, охрану личной жизни граждан и тайну их переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, устанавливают обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц уважать личность, охранять права и свободы граждан. В период развитого социализма эти гарантии прав и свобод советских граждан значительно расширились и углубились. Граждане получили право на охрану здоровья. Право на образование предполагает всеобщее обязательное среднее образование молодежи, широкое развитие профессионально-технического, среднего специального и высшего образования.

Это новое содержание прав граждан, уже нашедшее определенное отражение в правовом регулировании, например, в Основях законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании, Законе Украинской ССР об охране здоровья, Законе Украинской ССР о народном образовании и др., получило дальнейшее развитие в процессе подготовки Свода законов Союза ССР и сводов законов союзных республик. Союзное законодательство пополнилось такими значительными актами, как Закон о выборах в Верховный Совет СССР, Закон о гражданстве СССР, Закон о народном контроле в СССР, Закон об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов, Закон об адвокатуре СССР и др.

На примере Украинской ССР видно развитие этого направления и в республиканском законодательстве. На протяжении 1979—1981 гг. приняты Закон о выборах в Верховный Совет Украинской ССР, Закон о выборах

в местные Советы народных депутатов Украинской ССР, Положение об адвокатуре Украинской ССР. При приведении актов в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией УССР и подготовке их для включения в Свод законов Украинской ССР внесены изменения и дополнения в Закон о порядке отзыва депутата Верховного Совета Украинской ССР, Закон о порядке отзыва депутата областного, районного, городского, районного в городе, поселкового и сельского Совета народных депутатов, Закон о государственном нотариате, Закон об охране здоровья, Закон о народном образовании, Кодекс о браке и семье Украинской ССР, Гражданско-процессуальный кодекс Украинской ССР, Кодекс законов о труде УССР и в ряд других нормативных актов.

Право на труд является одним из самых важных среди закрепленных в Конституции СССР и конституциях союзных республик прав граждан. В настоящей работе рассматриваются как теоретические вопросы совершенствования трудового законодательства, так и вопросы, касающиеся развития отдельных областей правового регулирования труда.

Особое значение имеет повышение эффективности средств правового воздействия на молодежь. Именно в таком плане в работе рассматриваются вопросы, касающиеся законодательства, регулирующего уголовную ответственность несовершеннолетних.

В монографии, исходя из задач и практики совершенствования советского законодательства, освещаются также теоретические вопросы планирования нормотворчества в СССР, обеспечения единства законодательного регулирования на всей территории страны, повышения стабильности советского законодательства, совершенствования административного законодательства.

Введение, краткие выводы и главу II написали Б. М. Бабий и З. К. Симорот, главу I — З. К. Симорот, главу III — Я. Н. Шевченко, главу IV — М. И. Усенко, главу V — А. Р. Мацюк, главу VI — Н. И. Данченко и Е. А. Монастырский, главу VII — А. П. Таранов, главу VIII — Я. Н. Шевченко.

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Плановые основы нормотворчества в СССР

Дальнейшее совершенствование советского законодательства неразрывно связано с повышением научной обоснованности нормотворческой деятельности Советского государства. «Революция в науке и технике,— говорил Л. И. Брежнев,— требует кардинальных изменений в стиле и методах хозяйственной деятельности, решительной борьбы с косностью и рутинерством, подлинного уважения к науке, умения и желания советоваться, считаться с ней»¹.

Отмечая на XXVI съезде КПСС необходимость повышения роли науки в строительстве нового общества, внимательного отношения к ее нуждам, Л. И. Брежнев указал вместе с тем на то, что «и сама наука должна быть постоянным «возмутителем спокойствия», показывая, на каких участках наметились застой и отставание, где современный уровень знаний дает возможность двигаться вперед быстрее, успешнее. Надо продумать, как превратить эту работу в неотъемлемую часть механизма управления»². Эти слова относятся в полной мере и к правовой науке.

Научный подход к проблемам совершенствования законодательства предполагает, прежде всего, глубокий анализ социальных предпосылок и механизма формирования права, изучение связей нормотворчества с тенденциями развития советского общества и определение на этой основе перспектив дальнейшего развития советского законодательства. Научная разработка проблем совер-

¹ Материалы XXV съезда КПСС — М., 1976, с. 48.

² Материалы XXVI съезда КПСС, с. 43

шенствования советского законодательства позволяет также более точно определять его функциональную структуру, формы нормативных актов, всесторонне обосновывать рекомендации для государственных и других руководящих органов.

Необходимым условием внедрения научных основ в процесс совершенствования советского законодательства является планирование нормотворческой деятельности. «Говоря о научной организации правотворчества,— пишет В. Н. Кудрявцев,— мы имеем в виду прежде всего единое общегосударственное планирование разработки проектов нормативных актов. Оно должно пронизывать деятельность не только законодательных органов, но и всех министерств и ведомств, местных органов государственной власти и управления»³.

Идея всестороннего планирования нормотворчества была высказана в советской юридической литературе уже давно. Правда, в первых предложениях ученых необходимость планирования законопроектных работ обосновывалась только потребностями правильного выбора тем для научной разработки, своевременного теоретического исследования проблем советского законодательства, что позволило бы на более высоком научном уровне проводить законопроектные работы⁴.

В других работах выдвигались более глубокие мотивы планомерной и организованной нормотворческой деятельности. Так, В. М. Чхиквадзе писал, что систематизации и совершенствованию советского законодательства должно быть придано подлинно государственное значение, что настало время заняться подготовкой перспективного плана законодательной и вообще правотворческой работы, по крайней мере на ближайшие годы⁵.

Р. Ф. Каллистратова и Л. Ф. Лесническая предложили заранее определять основные направления законопроектной деятельности государства на определенный период времени. По их мнению, из-за того, что в прошлом не составлялся план законопроектных работ, порой вместо

³ Кудрявцев В. Правовая наука и актуальные вопросы социалистической законности.— Коммунист, 1976, № 2, с. 81.

⁴ О задачах Института советского законодательства.— Учен. зап. ВНИИСЗ, 1964, вып. 2, с. 11; Братусь С., Божьев В. Научные проблемы совершенствования советского законодательства.— Социалистическая законность, 1966, № 2, с. 17.

⁵ Чхиквадзе В. Правовая наука и общественная практика.— Коммунист, 1965, № 1, с. 31.

подготовки одного крупного акта, в котором нашли бы свое разрешение все кардинальные проблемы данной отрасли, разрабатывались и принимались законопроекты по отдельным вопросам, при этом не всегда самым актуальным⁶.

Необходимость и возможность создания достаточно полной и развернутой программы законопроектных работ на несколько лет вперед обосновывали А. С. Пиголкин и М. Н. Николаева. При этом они обращали внимание также на то, что в процессе составления плана выявляются новые направления научных исследований, которые ранее не были в поле зрения юридической науки⁷.

В 1978 г. в Институте государства и права АН СССР на расширенном заседании Ученого совета состоялось обсуждение проблем долгосрочного планирования и прогнозирования законодательства. В докладе, подготовленном группой сотрудников института, подчеркивалось, что текущее и долгосрочное планирование законодательства является одним из способов его дальнейшего совершенствования и демократизации. Внедрение планирования в законодательную деятельность Советского государства, по мнению авторов доклада, требует от ученых разработки следующих проблем теоретического и практического характера: установление круга общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании с учетом динамики правовых и неправовых форм регулирования; прогнозирование тенденций развития методов правового регулирования; установление оптимального научно обоснованного соотношения законов и подзаконных актов в законодательстве Союза ССР, союзных и автономных республик⁸.

Планирование нормотворчества позволяет своевременно решать многие важные задачи совершенствования законодательства, в том числе восполнять пробелы в правовом регулировании, ликвидировать излишнюю множественность нормативных актов, отменять устаревшие нормы и т. д. За ранее составленный план нормотворческих работ дает возможность разрабатывать и прини-

⁶ *Каллистратова Р. Ф., Лесницкая Л. Ф.* Обновление и совершенствование законодательства.— Сов. государство и право, 1967, № 2, с. 23.

⁷ *Пиголкин А. С., Николаева М. Н.* Планирование законопроектной деятельности.— Сов. государство и право, 1972, № 11, с. 43—49.

⁸ Сов. государство и право, 1978, № 12, с. 133.

мать новые нормативные акты в надлежащей последовательности с учетом того, что «содержание нового закона не может быть произвольным, случайным — оно должно точно отражать общественные потребности и быть строго увязано с уже существующими нормами человеческого поведения»⁹. Важно также заблаговременно определять виды нормативных актов, которыми должны регулироваться соответствующие общественные отношения, объемы нормотворческих работ, их исполнителей, сроки представления подготовленных нормативных актов.

Н. И. Козюбра, подчеркивая огромную важность и необходимость внедрения плановых начал в правоподготовительную работу, вместе с тем предостерегает против переоценки роли планирования, против неправильного мнения, что планирование способно застраховать систему законодательства от всякого несовершенства. Объективный процесс старения правовых предписаний, появление новых потребностей развивающегося общества могут привести к тому, что запланированный акт окажется ненужным и появится необходимость в разработке нового, ранее не планировавшегося акта¹⁰. Из этого следует, что перспективное и текущее планирование не должно исключать возможности периодической разработки неплановых, однако необходимых для общества правовых актов.

В настоящее время к нормотворческим работам широко привлекаются научные коллективы, что способствует повышению качества законопроектов. Участие научно-исследовательских учреждений и учебных заведений в нормотворчестве необходимо предполагает координацию нормотворческой и научно-исследовательской работы. «Последняя,— считают А. С. Пиголкин и И. С. Самощенко,— должна строиться таким образом, чтобы к началу работы над соответствующим проектом были проведены необходимые исследования и сделаны научно обоснованные предложения о содержании и форме разрабатываемого проекта»¹¹.

⁹ Кудрявцев В. Правовая наука и актуальные вопросы социалистической законности.— Коммунист, 1976, № 2, с. 81.

¹⁰ Козюбра Н. И. Социалистическое право и общественное сознание.— Киев, 1979, с. 184.

¹¹ Пиголкин А. С., Самощенко И. С. Совершенствование советского законодательства и юридическая наука.— Сов. государство и право, 1977, № 3, с. 24.

Среди ряда задач, решению которых способствует государственный план нормотворческой деятельности, очень важной, если не самой главной, представляется формирование стройной, внутренне согласованной системы советского законодательства. Без государственного планирования, которое охватывало бы все отрасли права и сферы государственного управления, выполнить такую задачу практически невозможно. Принятие законов и других нормативных актов по отдельным назревшим вопросам ведет к образованию совокупности нормативных актов, не всегда должным образом согласованных между собой. Понятно, что такая совокупность нормативных актов еще не представляет системы законодательства, для которой характерны взаимная связь, взаимозависимость и взаимодействие всех норм права, отсутствие пробелов в правовом регулировании. Завершение создания такой внутренне согласованной системы законодательства требует всестороннего научного анализа правового регулирования общественных отношений, выявления его пробелов, разработки и планомерного осуществления мероприятий в области нормотворчества.

Необходимость комплексного планирования законопроектных работ стала особенно ощутимой в связи с принятием Конституции СССР 1977 года и подготовкой свода законов Советского государства. Следует отметить, что законодательная деятельность в СССР и прежде носила во многом планомерный характер, она постоянно направлялась Коммунистической партией. О широком использовании плановых начал в нормотворчестве свидетельствует постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 декабря 1970 г. «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве». Министерствам и ведомствам СССР было поручено подготовить предложения о разработке в течение 3—4 лет проектов кодификационных и других важнейших законодательных актов и постановлений Правительства СССР¹². Этим же постановлением было решено приступить начиная с 1972 года к изданию Собрания действующего законодательства СССР, чтобы обеспечить министерства, ведомства, исполкомы местных Советов народных депутатов и другие государственные и хозяйственные органы действующими правовыми актами.

¹² СП СССР, 1971, № 1, ст. 1.

Важным шагом по пути расширения плановых начал в практике нормотворческой деятельности стало принятие постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства»¹³. В нем определялись основные направления, по которым должно проводиться совершенствование хозяйственного законодательства в первую очередь. К таким направлениям отнесено планирование, капитальное строительство, финансирование и кредитование народного хозяйства, материально-техническое снабжение. Министерства, ведомства и государственные комитеты СССР получили задание разработать план подготовки важнейших законодательных актов и постановлений Правительства СССР на ближайшие 2—3 года. На Министерство юстиции СССР была возложена обязанность осуществлять подготовку (с учетом предложений министерств и ведомств) проектов планов работ по совершенствованию хозяйственного законодательства, координировать разработку министерствами и ведомствами СССР проектов нормативных актов, оказывать им методическую помощь, осуществлять контроль за выполнением министерствами и ведомствами указанных планов. Таким образом, планированию нормотворческой деятельности был придан постоянный характер¹⁴.

Выполняя постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 декабря 1970 г. и от 25 июня 1975 г., Министерство юстиции СССР с участием других министерств, ведомств, государственных комитетов СССР и ВЦСПС провело значительную работу по определению перечня законодательных актов и постановлений Правительства СССР, подлежащих первоочередной разработке, по координации нормотворческих работ и подготовке отдельных проектов нормативных актов. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. в стране введен государственный учет нормативных актов СССР и союзных республик. Порядок ведения такого учета регламентируется Положением о государственном учете нормативных актов СССР и союзных республик, утвержденным Министерством юстиции СССР. При Всесоюзном научно-иссле-

¹³ СП СССР, 1975, № 16, ст. 98.

¹⁴ Проблемы совершенствования советского законодательства.— М., 1977, с. 19.