

УДК 340.128

**С.В. Кодан**

профессор кафедры теории государства и права

заслуженный юрист Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

Уральский государственный юридический университет

Екатеринбург, Российская Федерация

Email: genesis-ist@yandex.ru

**МЕХАНИЗМЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ  
ИДЕОЛОГИЧЕСКО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙНЫХ  
РЕШЕНИЙ РКП(б) -ВКП(б)-КПСС ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ  
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В РСФСР-СССР В 1917 – 1980-Е ГОДЫ  
(источниковедческий контекст)**

*Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ  
в рамках реализации научного проекта № 18-011-00329  
«Юридическое источниковедение:  
теория, методология и методика изучения  
носителей государственно-правовой информации».*

**Аннотация:** в статье акцентируется внимание на аспектах «внедрения» в общество выработанных коммунистической партией идеологических оснований советского права – легализации решений РКП(б)-ВКП(б)-КПСС. Легализация партийных решений проводилась

посредством законодательства и деятельности государственных органов по изданию подзаконных актов. Автором показываются основные механизмы использования Политбюро партии нормативных средств для реализации своих идеологических и политических решений.

**Ключевые слова:** коммунистическая партия, советское государство, советское право, идеологические основания права, легализация партийных решений, источники и формы советского права.

Источниковедческий анализ носителей информации по истории советского государства и права 1917-1980-х гг. при исследовании корпуса исторических источников требует учета механизмов «внедрения» в общество и государственно-управленческие и регулятивные практики, выработанных коммунистической партией – РКП(б)-ВКП(б)-КПСС – политических и идеологических решений, проходивших через их легализацию посредством идеологическо-политических решений. Без их рассмотрения не представляется возможным показать место и роль партийных документов в системе историко-юридических источников в целом. Указанные вопросы относятся к числу недостаточно исследованных, что собственно и определяет общие целевые установки и задачи данной статьи.

**Партийно-государственная модель организации власти, управления и нормативного регулирования** является ключом к

пониманию процессов и механизмов легализации политических и идеологических решений коммунистической партии. Центром формирования идеологии и принятия всех основных идеологических, политических, управленческих и законодательных решений Политическое бюро РКП(б)-ВКП(б)-КПСС (в 1952-1966 гг. – Президиум ЦК). И хотя каждый устав партии объявлял её высшими органами съезды, конференции и пленумы центрального комитета партии, именно Политбюро и аппарат ЦК (состоял из отделов и управлений и ведал организации партийной, идеологической, административной, военной и др.) и подчиненные им партийные органы и организации пронизывали и контролировали все государственные и общественные структуры советского общества. Этот процесс монополизации идеологических, политических и властных функций, начавшийся в начале 1920-е гг. и продолжавшийся до середины 1980-х гг., поставил Политбюро во главе советской социалистической государственно-правовой системы. В самом же политбюро доминировал партийный вождь – первоначально секретарь ЦК партии В.И. Ленин, а затем генеральные секретари – И.В. Сталин, Н.С. Хрущев, Л.И. Брежнев, Ю.В. Андропов, К.У. Черненко, М.С. Горбачёв, которые совмещали эту должность с высшими государственными постами. Опубликованные документы о деятельности этого по существу высшего органа партии показывают, что «Политбюро предопределяло все основные направления развития страны (а также рассматривало массу сравнительно мелких и второстепенных проблем), выступало главным арбитром при разрешении ключевых межведомственных противоречий,

непосредственно организовывало исполнение многих своих постановлений и старалось держать под тщательным контролем всю систему власти. Значительное количество принципиальных решений и действий, формально исходивших от различных государственных органов (например, ЦИК СССР, СНК СССР, СТО СССР), на самом деле было результатом деятельности Политбюро. Обязательному утверждению Политбюро подлежали все сколько-нибудь значительные инициативы партийных, государственных, комсомольских, профсоюзных и т.д. инстанций. Руководители Политбюро с полным основанием могли заявить: "Государство это мы"<sup>1</sup>. Решения Политбюро ЦК РКП(б)-ВКП(б)-КПСС как внутрипартийные документы носили строго конфиденциальный характер и им присваивался соответствующий гриф секретности – «Строго секретно», «Особой важности», «Совершенно секретно», «Особой важности – Особая папка», за которым собственно и скрывались состоявшиеся решения всевластного партийного органа. Эти документы, как и программные документы, и директивные решения партийных высших партийных органов – съездов, конференций и пленумов ЦК (готовились аппаратом ЦК и рассматривались на уровне генерального секретаря и членов Политбюро) выступали идеологическими и политическими источниками права и основанием управленческих и

---

<sup>1</sup> Сталинское Политбюро в 30 е годы. Сборник документов. / Сост. О.В. Хлевнюк, А.В. Квашонкин, Л.П. Кошелева, Л.А. Роговая. М., 1995. С. 7.

правоприменительных решений, но в юридическом понимании внешней формой выражения права они не являлись<sup>1</sup>.

Советское социалистическое право развивалось в русле строгого следования ленинскому постулату – «Закон есть мера политическая, есть политика»<sup>2</sup>. Через законодательство обеспечивалась трансляция в общество идеологических и политических установок и решений Коммунистической партии. По этому поводу С.С. Алексеев в 1977 г. подчеркивал – «Социалистическое право – такой функционально-связующий компонент политической организации, который в единстве с функционированием государства органически сопряжен с руководящей деятельностью Коммунистической партии. Именно в законах, в юридических нормах находит непосредственное (точнее, наиболее непосредственное после программных документов партии, партийных решений, директив и других руководящих партийных документов) и в то же время, осуществляемое через советские органы общегосударственное воплощение партийной политики, выражающей коренные интересы советского народа, глубинные потребности социалистического общества»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Винниченко О.В., Ваганов А.М. К вопросу об определении статуса партийных документов в системе источников советского права // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 207–208; Кодан С.В. Партийные документы в системе источников изучения истории советского права // Вестник Саратовской юридической академии. 2016. № 2. С. 40–45; Кодан С.В. Акты РКП(б)-ВКП(б)-КПСС и советское право. Размышления по поводу диссертации С.А. Токмина "Партийные акты в системе источников советского права" // Genesis: исторические исследования. — 2016. - № 2. - С.127-135.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М., 1973. Т. 30. С. 99.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Советское право как средство осуществления политики КПСС // Правоведение. 1977. № 5. С. 20.

В указанных идеологических и политических условиях формирования советской социалистической государственности и права возникал вопрос о легализации руководящих указаний лидеров партии и директивных партийных решений через нормативные предписания государственных органов и введения их в механизмы обеспечения правопорядка, управления и законности. Практически с первых дней существования советского государства началась отработка, и достаточно быстро были созданы механизмы специфической системы правового регулирования, которые в связке «коммунистическая партия-советское государство» обеспечивали легализацию партийных решений через соответствующие направления государственной деятельности. В период 1917-1980-х гг. механизмы легализации партийных решений были достаточно хорошо отработаны и позволяли надежно прикрыть их оболочкой официальных узаконений. Изучение указанных процессов и форм легализации партийных решений позволят выделить и рассмотреть их в трех плоскостях, своеобразных уровнях – официально-законодательный, партийно-законодательный и партийно-административный.

*Официально-законодательный уровень легализации политических и идеологических партийных решений* состоял в процессе использования для этого законотворческой деятельности советского государства. В законопроекты вводились положения идеологической и политической направленности, они рассматривались высшими представительными государственными органами, и принятые законы официально представлялись как продукт их законодательной деятельности. Внешне эти процедуры прикрывались

конституционными формами правотворчества, поскольку советские конституции (Конституция РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924, 1936, 1977 гг.) определяли процесс и механизмы законотворчества, систему законодательства, требования к соотношению законов и подзаконных актов, принципы законности и правопорядка и др. основы советской правовой системы. Фактически же процессами решения идеологически и политически принципиально важных вопросов правового регулирования в СССР руководило Политбюро ЦК партии. Оно своими решениями давало поручения по созданию и предопределяло инициальные положения содержания правовых документов, рассматривало концептуальные положения и утверждало проекты нормативно-правовых актов различного уровня по широкому кругу вопросов управленческой деятельности государства, основным направлениям их деятельности и, особенно, обеспечению внутренней и внешней безопасности. Особо значимые законопроекты после их рассмотрения и утверждения в Политбюро «поступали» на рассмотрение законодательных органов, а подзаконные акты следовали из соответствующих центральных органов государства для исполнения в подчиненные учреждения. Затем они облекались в форму нормативно-правовых актов соответствующего уровня – законов и подзаконных актов. С.С. Алексеев, определяя общие контуры легализации партийных решений посредством позитивного права, отмечал – «Именно через советские законы Коммунистическая партия закрепляет "основные направления политики", "задает курс" движения общества. Хорошо известно, что важнейшие законодательные акты Советского государства разрабатываются и

принимаются в соответствии с решениями КПСС, ее центральных органов – съездов, Пленумов ЦК, Политбюро. При этом отчетливо просматривается "цепочка" политических актов, которая воплощает руководящую роль КПСС в указанной области. Сначала – решение или иное руководящее положение в партийном документе, затем – общее, часто совместное ЦК КПСС и Совета Министров СССР, партийно-государственное нормативное решение по соответствующему вопросу и, наконец, конкретный нормативный акт государственного органа, а нередко – комплекс актов»<sup>1</sup>. Тем самым советское право являлось официальной оболочкой, формой правовых норм, которые обеспечивали закрепление и трансляцию в общество идеологических и политических установок и решений коммунистической партии. Советские конституции и законы являлись фасадом советской социалистической нормативно-правовой системы, за которой стоял реальный законодатель – Политбюро ЦК КПСС.

При этом следует обратить внимание на механизмы обеспечения технико-юридического качества проектов правовых актов, что происходило по мере отработки организации нормативно-правовой работы и повышения уровня государственно-правовой квалификации аппаратчиков партийных и советских структур (особенно в 1950-1980-е гг.). Основная деятельность по подготовке проектов узаконений проходила на уровне государственных структур – юридических подразделений аппаратов Центральных исполнительных комитетов, а затем Верховных советов депутатов СССР и союзных республик, а также министерств, ведомств, верховных судов и прокуратуры, в

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Указ соч. С. 20.



которых кадровый состав включал достаточно большое количество профессионально подготовленный юристов. Координацию работы по наиболее идеологически и политически важным проектам обеспечивал аппарат ЦК партии, в котором в управлениях и отделах работало немало аппаратчиков с партийным, управленческим и юридическим образованием и профильными учеными степенями. При этом заметим, что кадровый состав аппарата ЦК, как правило, проходил обучение в партийных учебных заведениях (Академия общественных наук и региональные партийные школы), в которых уделяли серьезное внимание подготовке слушателей по вопросам советского строительства и права, что обеспечивало определенный уровень профессиональной квалификации при работе над проектами нормативных актов. Также необходимо учитывать, что для работы с проектами основных правовых документов активно привлекался потенциал ученых-юристов научно-исследовательских учреждений (Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства, Институт государства и права РАН, ведомственные институты прокуратуры, МВД) и ведущих юридических вузов страны. Все это обеспечивало высокое качество юридическо-технических сторон проектов правовых документов.

***Партийно-законодательный уровень легализации политических и идеологических партийных решений*** определял процесс, при котором в механизм правового регулирования включались совместные акты коммунистической партии и советского государства. Это было связано с тем, что в социальном нормировании было необходимо учитывать, что Центральный комитет коммунистической партии,

внешне сохраняя черты центрального органа руководства партией, фактически руководил всеми сторонами социальной, политической, экономической и духовной жизни общества. Но в соответствии с конституциями РСФСР-СССР Центральный комитет не выступал субъектом правотворческой деятельности, что создавало определенные сложности в проведении решений партии в жизнь, официально распространяя их лишь на членов партии. Выход был найден в начале 1931 г., когда 25 марта этого года последовал первый совместный государственно-партийный акт – Совета Народных комиссаров и Центрального Комитета ВКП(б). СНК СССР и ВКП(б) издали за подписью председателя СНК СССР Молотова и секретаря ЦК ВКП(б) И.В. Сталина постановление «О полном прекращении мобилизации рабочих от станка на нужды текущих кампаний местными партийными, советскими и другими организациями»<sup>1</sup>. Совместные акты в условиях господства позитивного права и конституционного закрепления места коммунистической партии в политической системе СССР вполне соответствовали механизмам партийно-государственного управления и правового регулирования в советском обществе. По своей форме совместные акты коммунистической партии и советского государства представляли собой издание, как правило, постановлений Совета Народных Комиссаров и Центрального комитета ВКП(б), а затем ЦК КПСС и Совета Министров СССР. В ряде случаев в состав субъектов,

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР и ВКП(б) «О полном прекращении мобилизации рабочих от станка на нужды текущих кампаний местными партийными, советскими и другими организациями». 25 марта 1931 г. // <http://www.libussr.ru/stmat.info/node/54659> (дата обращения: 20.06.2018).

издающих совместный акт, включался Президиум Верховного Совета СССР, а также «подключались» центральные органы «общественных организаций»: комсомол – ЦК ВЛКСМ и профсоюзы – ВЦСПС.

Совместные акты коммунистической партии и советского государства в форме секретных документов издавались по вопросам, связанным с обеспечением государственной безопасности, оборонной промышленности, деятельностью репрессивных учреждений и др. В качестве примера характерно Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 21 августа 1937 г. № 1428-326сс «О выселении корейского населения пограничных районов Дальневосточного края», последовавшее с грифом «Совершенно секретно (Особая папка)» и целью которого было предупреждение «пресечения проникновения японского шпионажа в Дальневосточный край»<sup>1</sup>. Такие акты могли давать и указания по действиям репрессивного характера. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О сельскохозяйственных заготовках в Белоруссии» от 19 декабря 1932 г. № 1869/394с (гриф «Секретно») предписывало: «Обязать ЦК КП(б)Б, СНК БССР и ПП ОГПУ развернуть решительную борьбу со спекулянтскими элементами и саботажниками заготовок в колхозах и среди единоличников и на деле обеспечить проведение решительных мер по искоренению спекулянтов-перекупщиков вплоть до выселения их из пределов Белоруссии, не останавливаясь перед применением расстрела в отношении наиболее злостных»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск, 1999. Ч. 1. С. 237-238.

<sup>2</sup> О сельскохозяйственных заготовках в Белоруссии: постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 19 декабря 1932 г. № 1869/394с // Фонд А.Н. Яковлева. База данных

На специфику таких правовых актов обращал внимание В.М. Корельский, который в духе своего времени подчеркивал, что «совместные постановления ЦК КПСС и Советского правительства отличаются от обычных директив партии нормативно-правовым характером. В них содержатся юридически значимые правила для регулирования общественных отношений того или иного вида, а также конкретные предписания, рекомендации, советы, призывы. Взаимодействие и взаимопроникновение партийных и правовых начал здесь настолько велико, что нормы, содержащиеся в совместных постановлениях партии и правительства, являются по существу едиными партийно-правовыми нормами. Они содержат в себе и сочетают признаки норм высшей общественно-политической организации – КПСС и признаки правовых норм высшего исполнительно-распорядительного органа нашего государства – Совета Министров СССР»<sup>1</sup>. Следует подчеркнуть, что совместные акты коммунистической партии и советского государства выступали важным средством законодательной легализации государством политических и идеологических решений коммунистической партии, а также одним из инструментов согласования деятельности партийных и государственных органов и организаций по решению различных

---

документов. URL: <http://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues/6196> (дата обращения: 20.06.2018).

<sup>1</sup> Корельский В. М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета министров СССР // Правоведение. 1965. № 2. С. 23-24.

вопросов жизнедеятельности советского общества<sup>1</sup>. В этих актах отражалось «их значение как средства направленного руководства со стороны Коммунистической партии Советского союза» – подчеркивал С.Л. Зивс<sup>2</sup>. В данном плане интересно замечание политолога А.Ю. Сунгурова о том, что «совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров ... соединяли в себе и форму и содержание. Участие в этом постановлении Совета Министров давало формальную легитимность, а ЦК КПСС – указывало на реальный источник власти и намекало на возможность партийной ответственности при его невыполнении»<sup>3</sup>.

***Партийно-административный уровень легализации политических и идеологических партийных решений*** прочно обеспечивал текущее управление и регулирование коммунистической партией деятельности органов Советского государства. Особенно это касалось деятельности репрессивных институтов ВЧК-ГПУ-НКВД-КГБ-МВД, цензуры и др. и носило строго засекреченный характер. Общая схема создания ведомственных нормативных актов при участии Политбюро включала ряд этапов: *инициатива издания нормативного акта* была связана с рассмотрением соответствующего вопроса на заседании Политбюро ЦК РКП(б)-ВКП(б)-КПСС в соответствии с постановкой проблемы руководителем или куратором соответствующего ведомства (как правило одновременно его членом)

<sup>1</sup> См. более подробно: Кодан С.В. «Совет Народных Комиссаров и Центральный Комитет ВКП (б) постановляют...» Совместные нормативно-правовые акты коммунистической партии и советского государства в системе источников советского права // Genesis: исторические исследования. 2016. № 1. С. 39-53.

<sup>2</sup> Зивс Л.С. Источники права. М., 1981. С. 132.

<sup>3</sup> Сунгуров А.Ю. Функции политической системы и их изменения в процессе российского транзита. СПб., 2008. Ч. 1. СССР при Л.И. Брежнев. С. 42-43.

в режиме секретности; *подготовка проекта нормативного акта* производилась на уровне СНК-СМ СССР или ведомства; *рассмотрение и утверждение проекта нормативного акта* производилось на заседании (или в рабочем порядке путем опроса) членами Политбюро в секретном порядке; издание нормативных актов осуществлял СНК-СМ СССР (самостоятельно или совместно с ЦК партии) или соответствующим ведомством (в подавляющем большинстве случаев только соответствующим государственным органом), как правило, с грифом секретности; *соответствующие внутриведомственные акты* (как правило, с грифами «Совершенно секретно» или «Секретно») направлялись в территориальные и специализированные органы для руководства и реализации. В качестве примера приведем «цепочку актов» из практики 1938 г. Решением Политбюро ЦК ВКП(б) (№ П65/116) от 17 ноября 1938 г. был утвержден проект постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия», в тот же день последовало само одноименное постановление (№ П 4387) СНК СССР и ЦК ВКП(б), а 26 ноября 1938 г. приказ народного комиссара внутренних дел Союза СССР № 00762 («совершенно секретно») «О порядке осуществления постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г.». Серию этих актов дополнил совместный циркуляр НКВД, Прокуратуры и НКЮ СССР № 136 (совершенно секретно) «О следственной работе» от 25 июля 1939 г. Указанный пример показывает механизм определения нормативных основ деятельности

органов внутренних дел и их взаимодействия с Прокуратурой и МЮ СССР.

Итак, в РСФСР-СССР в 1917 – середине 1980-х гг. сложилась система легализации партийных решений, которая проводилась посредством законодательства и деятельности подчиненных ему государственных органов. Изучение и понимание этих механизмов позволяет понять специфику механизмов социального управления и нормирования в советском обществе и показать роль партийный документов в качестве носителей информации по истории советского государства и права.

**S.V. Kodan**

Professor of the department of theory of state and law

honored lawyer of the Russian Federation,

doctor of jurisprudence, professor

Ural State Law University

Ekaterinburg, Russian Federation

Email: genesis-ist@yandex.ru

**MECHANISMS OF LEGALIZATION OF IDEOLOGICAL AND  
POLITICAL PARTY DECISIONS OF THE RCP(B)-VKP(B)-  
COMMUNIST PARTY THROUGH A SYSTEM OF REGULATIONS  
IN THE RSFSR, THE USSR IN 1917 – 1980S. (SOURCE CONTEXT)**

**Abstract**

The article focuses on the aspects of "introduction" into society developed by the Communist party of the ideological foundations of Soviet law – the legalization of decisions of the RCP(b)-CPSU(b)-CPSU. Legalization of party decisions was carried out through legislation and activities of state bodies for the publication of by-laws. The author shows the main mechanisms of using the Politburo of the party of normative means for the implementation of their ideological and political decisions.

**Keywords**

Communist party, Soviet state, Soviet law, ideological foundations of law, legalization of party decisions, sources and forms of Soviet law.