



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

© 2022 г. Ю. К. Толстой

Аннотация. Рассматривается актуальная проблематика различных сфер гражданского законодательства, как в законодательстве, так и в нормоприменении, сложившаяся после общей кодификации гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961–1964 гг., в том числе после известных решений руководящих органов об экономической реформе. Отмечается необходимость по-новому взглянуть на соотношение плана и договора; необходимость ликвидировать так называемую первоначальную пробельность гражданского законодательства; необходимость решения вопроса об ответственности за вину или независимо от вины; нерешенность вопроса имущественной ответственности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда; называются отдельные – конкретные – недостатки Основ гражданского законодательства СССР и гражданских кодексов некоторых союзных республик. Предлагается развивать обмен опытом нормотворческой и нормоприменительной деятельности в сфере гражданского законодательства между союзными республиками, что позволит устранять в гражданских кодексах союзных республик неоправданный «разнобой», вызванный дефектами юридической техники. Вносятся и иные предложения.

Ключевые слова: гражданское законодательство, План и договор, имущественная ответственность, дефекты законодательной техники.

Цитирование: Толстой Ю. К. Совершенствование гражданского законодательства // Государство и право. 2022. № 2. С. 194–199.

DOI: 10.31857/S102694520018867-4

IMPROVEMENT OF CIVIL LEGISLATION²

© 2022 Yu. K. Tolstoy

Abstract. The current problems of various spheres of civil legislation, both in legislation and in the application of norms, developed after the general codification of the civil legislation of the USSR and the Union Republics of 1961–1964, including after the well-known decisions of the governing bodies on economic reform, are considered. It is noted that there is a need to take a fresh look at the relationship between the plan and the contract; the need to eliminate the so-called initial gap in civil legislation; the need to resolve the issue of responsibility for guilt or regardless of guilt; the unresolved issue of the property responsibility of the bodies of inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office and court; individual – specific – shortcomings of the

¹ Статья была напечатана в журнале «Советское государство и право». 1969. № 11. С. 46–51. Аннотация и ключевые слова составлены членом-корреспондентом РАН М.И. Клеандровым.

² The article was published in the journal “Soviet State and Law” (1969), No. 11, pp. 46–51. Abstract and key words are compiled by Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences M.I. Kleandrov.

Foundations of the civil legislation of the USSR and the civil codes of some Union republics are called. It is proposed to develop the exchange of experience in rule-making and norm-applying activities in the field of civil legislation between the Union republics, which will eliminate unjustified "inconsistency" in the civil codes of the Union republics caused by defects in legal technology. Other proposals are also being made.

Key words: civil legislation, Plan and contract, property liability, defects of legislative technique.

For citation: Tolstoy, Yu. K. (2022). Improvement of civil legislation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 194–199.

В 1961–1964 гг. в Советском Союзе была успешно проведена вторая по счету общая кодификация гражданского законодательства. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и новые ГК союзных республик служат прочной базой дальнейшего совершенствования правового регулирования имущественных и личных неимущественных отношений социалистического общества независимо от состава их участников. Но принятие Основ и ГК не означает, что работа по упорядочению гражданского законодательства завершена.

Уже после их введения в действие были приняты известные решения партийных и государственных органов об экономической реформе. В стране проводятся крупные организационно-хозяйственные мероприятия, призванные оживить экономический оборот, наполнить реальным содержанием такие экономические рычаги, как хозрасчет, цена, прибыль, деньги, кредит. Экономическая реформа уже оказала и продолжает оказывать все возрастающее влияние на содержание всего советского законодательства, в первую очередь административного и гражданского. Одним из важнейших документов, принятых во исполнение решений сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС, явилось Положение о государственном предприятии, которое в значительной мере упорядочило правовой статус основного звена хозяйственного управления, укрепило позиции предприятия в гражданском обороте.

Пути совершенствования советского гражданского законодательства. При определении путей совершенствования советского гражданского законодательства сразу же возникает вопрос: выдержали ли Основы и ГК то испытание, которому они были подвергнуты в ходе экономической реформы? На этот вопрос может быть дан только утвердительный ответ. В Основе и ГК закреплены универсальные положения об имущественной обособленности участников гражданского оборота, о полном хозрасчете, о самостоятельной юридической личности государственных предприятий, переведенных на полный хозрасчет, о полном возмещении убытков, причиненных нарушением обязательств, и многие другие. А ведь именно эти положения оказались исходными в проведении хозяйственной реформы.

Сказанное, разумеется, не означает, что в дальнейшем жизнь не может потребовать внесения в Основы и ГК тех или иных изменений и дополнений. Экономическая реформа заставила по-новому взглянуть на соотношение плана и договора. Устойчивые договорные связи между предприятиями и организациями постепенно становятся одним из источников формирования планов производственной, сбыто-снабженческой и иной хозяйственной деятельности. На наш взгляд, по мере того как в хозяйственной практике будут складываться наиболее целесообразные организационно-правовые формы соотношения плана и договора, появятся необходимые предпосылки для закрепления важнейших и наиболее стабильных из этих форм в Основе и ГК. При условии своевременного обновления этих важнейших законодательных актов, приведения их в полное соответствие с назревшими потребностями общественного развития, Основы и ГК смогут сохранить свою роль действенного инструмента в правовом регулировании отношений экономического оборота.

В связи с принятием Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и гражданских кодексов союзных республик были утверждены перечни нормативных актов, утративших силу, и актов, в которые вносятся те или иные изменения³. В то же время некоторые из актов еще не отменены или в них не внесены изменения. Так, до сих пор не признан утратившим силу Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 г. «Об отмене административного выселения»⁴. Споры в юридической литературе ведутся вокруг постановления ЦИК и СНК СССР от 21 июля 1936 г.⁵, которое в свое время определяло порядок выселения из жилых домов, предназначенных к слому и капитальной перестройке, в Москве, Ленинграде, Киеве, Минске и Баку. Некоторые авторы, исходя из того, что это постановление не попало в перечень нормативных

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 22, ст. 226; № 23, ст. 233; № 35, ст. 370; СП СССР. 1963. № 10, ст. 105; СП РСФСР. 1964. № 5, ст. 38.

⁴ См.: Сборник жилищного законодательства. М., 1963. С. 328–330.

⁵ См.: там же. С. 330, 331.

актов, утративших силу, утверждают, будто бы оно продолжает действовать⁶.

Таким образом, обновление советского гражданского законодательства далеко еще не завершено. Многие нормативные акты, противоречащие Основам и ГК или поглощенные ими, формально не отменены, хотя и должны считаться утратившими силу. Необходимо продолжить работу по выявлению таких актов и в ближайшее время утвердить дополнительные перечни нормативных актов, утративших силу, а также актов, в которые вносятся изменения, в связи с введением в действие Основ и ГК. Причем эту работу нужно вести на самых различных уровнях в зависимости от того, к компетенции какого органа государственной власти или управления относится отмена или изменение соответствующего нормативного акта.

Работа по совершенствованию гражданского законодательства не ограничивается негативной стороной дела. Еще более сложна задача по восполнению пробелов действующего законодательства. К сожалению, в процессе подготовки Основ и ГК не удалось избежать так называемой первоначальной пробельности законодательства. Так, в ГК большинства союзных республик не представлены такие институты, как экспедиция и деятельность в интересах другого лица без его поручения. В числе способов приобретения права собственности нет приобретательной давности. Только ГК Литовской ССР содержит норму о спецификации. Эти пробелы должны быть восполнены. При этом включение соответствующих норм в ГК не потребует существенных изменений ни в содержании, ни в структуре кодексов.

Однако пробелы в гражданском законодательстве не сводятся к пробелам в содержании Основ и ГК. В отдельных случаях не приняты законодательные акты, к которым в Основы и ГК имеются отсылки. Так, до сих пор не принят специальный закон об имущественной ответственности за вред, причиненный неправомерными служебными действиями Должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Нужно сказать, что разработка проекта этого закона натолкнулась на определенные трудности⁷. Не-

ясен, в частности, вопрос об основаниях и объеме ответственности: должна ли наступать ответственность только за вину или независимо от вины; должен ли применяться в указанных случаях принцип полного возмещения или ответственность должна быть ограниченной? Не менее сложен вопрос, должна ли возлагаться имущественная ответственность на органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда или на иные государственные органы (например, финансовые) и за счет каких источников должно происходить возмещение вреда? Наконец, следует ли привлекать к ответственности в порядке регресса должностных лиц, неправильными служебными действиями которых вред был причинен, и, если следует, то при наличии каких оснований и в каких пределах? Словом, при разработке проекта такого закона возникает целый комплекс вопросов, далеко выходящих за рамки гражданского права.

При общей высокой оценке Основ и ГК следует заметить, что как Основы, так и кодексы не лишены целого ряда недостатков. Отдельные их нормы оказались нежизненными, иные конструктивные решения неудачными. Вот несколько примеров. В ГК всех союзных республик (кроме Узбекской ССР и Молдавской ССР) неудачно определен круг членов семьи нанимателя жилого помещения (например, ч. 3 ст. 301 ГК РСФСР). Существенные конструктивные дефекты содержатся в нормах Основ и ГК об обмене жилыми помещениями (ст. 60 Основ, ст. 325 и 326 ГК РСФСР).

Не вполне удачно определены в Основы и ГК последствия продажи вещи ненадлежащего качества. Если в розничной купле-продаже продавец действительно должен нести неблагоприятные последствия продажи вещи с недостатками, независимо от того, являются они скрытыми или явными, то в отношениях между гражданами установление такого правила едва ли оправдано. Трудно дать определенный ответ на вопрос, как может оговорить продавец недостатки проданной вещи (ч. 1 ст. 246 ГК РСФСР). В розничной купле-продаже эти недостатки, по-видимому, могут быть оговорены только путем прямого волеизъявления. Но как быть в других случаях? Может ли продавец оговорить недостатки также и путем совершения конклюдентных действий? В Основы и ГК оставлен открытым вопрос о том, принадлежит ли покупателю в розничной торговле право выбора одного из тех требований, которые могут быть заявлены продавцу при продаже вещи ненадлежащего качества. А это в свою очередь неблагоприятно сказалось на защите интересов покупателя в розничной торговле.

С учетом сделанных замечаний следовало бы установить, что если покупатель принял вещь без оговорки, то именно он несет неблагоприятные

⁶ См.: Мартенянов В. С. Решение местными Советами гражданско-правовых вопросов. М., 1967. С. 62–64. С этим нельзя согласиться. Условия и порядок выселения из жилых домов, предназначенных к слому и капитальной перестройке, и обеспечения другой жилой площадью лиц, проживающих в этих домах, определяются соответствующими нормами Основ и ГК, а также постановлением Совета Министров СССР от 15 декабря 1961 г. (с изм. от 16.08.1966 г.) (см.: СП СССР. 1961. № 20, ст. 146; 1966. № 18, ст. 162). Ссылка на то, что постановление от 21.07.1936 г. продолжает действовать, на наш взгляд, противоречит ст. 63 Основ.

⁷ См.: Сов. государство и право. 1966. № 7. С. 11–18.

последствия покупки вещи с явными недостатками, кроме случаев розничной купли-продажи. В розничной купле-продаже невыгодные последствия продажи вещи с недостатками несет продавец, независимо от того, относятся ли эти недостатки к скрытым или явным. Указанные последствия падают на покупателя лишь тогда, когда правила торговли допускают продажу вещи с недостатками и продавец эти недостатки прямо оговорил (например, вещь куплена в магазине уцененных товаров). Далее, целесообразно установить, что право выбора одного из требований, которые могут быть заявлены продавцу при продаже вещи ненадлежащего качества, принадлежит покупателю и в торговле.

Нуждаются в совершенствовании и нормы ГК о последствиях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей сторон по авторскому договору. ГК РСФСР (ст. 511 и 512) относит эти последствия к мерам гражданско-правовой ответственности. Едва ли, однако, указанные последствия во всех случаях могут быть отнесены к мерам ответственности. Если, скажем, произведение не может быть использовано по обстоятельствам, не зависящим ни от автора, ни от организации, последняя не освобождается от обязанности полностью выплатить автору обусловленное вознаграждение. В то же время обязанность организации выплатить вознаграждение в указанных случаях не может быть отнесена к мерам гражданско-правовой ответственности (ср., однако, ст. 512 ГК). Но даже если согласиться с тем, что последствия нарушения авторского договора во всех случаях могут быть отнесены к мерам ответственности, открытым остается вопрос об основаниях такой ответственности. Трудности, возникшие при толковании ст. 511 и 512 ГК, остались и после утверждения Государственным комитетом по печати по поручению Совета Министров СССР типовых издательских договоров на литературно-художественные произведения и прочие произведения. Не устранены они и постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 19 декабря 1967 г. «О практике рассмотрения судами споров, вытекающих из авторского права»⁸.

Наконец, правило ч. 2 ст. 511 оказалось несогласованным с п. 3 ст. 474 ГК РСФСР. Согласно п. 3 ст. 474 выплаченное излишне или по отпавшему впоследствии основанию авторское вознаграждение во всех случаях полностью сохраняется за автором, если выплата произведена организацией добровольно при отсутствии счетной ошибки с ее стороны и недобросовестности со стороны получателя. Напротив, в силу ч. 2 ст. 511 вознаграждение в указанных случаях может быть сохранено за

автором не только в целом, но и в части, определяемой типовыми авторскими договорами.

По нашему мнению, в ст. 511 и 512 ГК следует четко разграничить меры гражданско-правовой ответственности и меры, не являющиеся таковыми; определить основания ответственности сторон по авторскому договору; устранить несоответствие между ч. 2 ст. 511 и п. 3 ст. 474 ГК, установив, что если произведение отклонено, но недобросовестность автора не доказана, полученное вознаграждение во всех случаях полностью сохраняется за автором. В соответствии с п. 3 ст. 474 следует привести также нормы типовых авторских договоров.

ГК союзных республик далеко не всегда своевременно обновляются. Так, в ГК РСФСР было внесено всего два изменения, причем лишь одно из них — по инициативе самой республики. Речь идет об изменении ст. 16, предусматривающей ограничение дееспособности граждан, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотиками. Что же касается изменений ст. 296, то они были внесены в целях приведения республиканского законодательства в соответствие с общесоюзным. Разумеется, органический закон (а кодекс относится к числу органических законов) должен быть стабильным, как никакой другой закон. В то же время все наши законы (в том числе и органические) должны своевременно обновляться. Если в процессе применения закона установлено, что он перестал соответствовать требованиям жизни либо с самого начала не соответствовал им, не нужно «бояться» идти на изменение или отмену закона. В противном случае закон становится тормозом общественного развития, вызывающим целую цепь неблагоприятных последствий.

Отдельные нормы Основ и ГК нуждаются в легальном истолковании. В частности, практике не удалось преодолеть трудностей в применении правил ч. 5 ст. 118 и ч. 2 ст. 119 Основ (ст. 533 и 535 ГК РСФСР) об исчислении размера обязательной доли. Мы полагаем, что стоимость предметов обычной домашней обстановки и обихода при определении размера обязательной доли подлежит учету лишь тогда, когда необходимый наследник проживал совместно с наследодателем не менее одного года до открытия наследства⁹. При ином толковании закона пришлось бы прийти к парадоксальному выводу о том, что наследнику, имеющему право на обязательную долю, может быть выгодно, чтобы наследодатель лишил его наследства. При ограничительном толковании последнего предложения ст. 535 ГК оно приобретает следующий вид: «При определении размера обязательной доли

⁸ См.: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1968. № 1. С. 13–16.

⁹ Аналогичного мнения придерживался М. В. Гордон (см.: Гордон М. В. Наследование по закону и по завещанию. М., 1967. С. 65–68).

наследника, проживавшего совместно с наследодателем не менее одного года до его смерти (статья 533), учитывается и стоимость наследственного имущества, состоящего из предметов обычной домашней обстановки и обихода»¹⁰.

Обмен опытом нормотворческой и нормоприменительной деятельности. Для дальнейшего совершенствования законодательства исключительное значение имеет обмен между союзными республиками накопленным опытом нормотворческой и нормоприменительной деятельности. Такой обмен является одним из основных средств, обеспечивающих дальнейшее совершенствование советского гражданского законодательства, его обогащение и унификацию.

Изучение и сопоставление ГК союзных республик показывает, что, расхождения в кодексах на девять десятых, если не больше, вызваны отнюдь не особенностями республик, а поисками наилучших юридико-технических форм, в которые отлиты общественные отношения, однородные по своему содержанию во всех союзных республиках. В каждом кодексе можно найти немало такого, что должно быть воспринято кодексами других союзных республик. Это относится и к системе кодексов, и к восполнению имеющихся в них пробелов, и к закреплению в кодексах наиболее совершенных юридических конструкций. Все большее значение приобретает устранение в кодексах неоправданного разноречия, вызванного дефектами юридической техники. Этот разноречивый отрицательно сказывается на единообразии в применении нового законодательства, порождает неустойчивую практику, споры в юридической литературе и — что еще хуже — разноречивые указания о порядке применения нового законодательства, исходящие от судебных и иных органов. Вот почему и на современном этапе крайне важно поддерживать между союзными республиками постоянный обмен накопленным опытом, в деле совершенствования гражданского законодательства.

Основы и новые ГК союзных республик относятся к числу таких законодательных актов, для которых в целом характерен высокий уровень юридической техники. В то же время Основы и кодексы не свободны от ряда недостатков, которые могут быть устранены только самим законодателем — путем внесения в них необходимых дополнений и изменений. В процессе применения и толкования Основ и кодексов юристы нередко сталкиваются с конструктивными дефектами соответствующих норм. Вместо того, чтобы сигнализировать

законодателю о необходимости изменения или дополнения закона, научные и практические работники иногда пытаются устранить недостатки закона путем его произвольного, не соответствующего воле законодателя толкования.

К сожалению, тенденция произвольного толкования закона сказалась даже в комментариях к новому законодательству. Так, многие цивилисты пытаются доказать, что и по действующему законодательству круг членов семьи нанимателя жилого помещения должен определяться столь же широко, как и до принятия новых ГК союзных республик¹¹. Не менее произвольно толкуются правила ст. 312 и 317 ГК РСФСР с тем, чтобы обосновать подведомственность суду споров о перепланировке жилого помещения¹². Но произвольное толкование закона ведет на практике к нарушениям социалистической законности. Подмена воли законодателя, воплощенной в законе, волей того, кто применяет или толкует закон, хотя бы и были серьезные основания полагать, что закон в конечном счете будет изменен, есть нарушение закона. До тех пор, пока закон не отменен или не изменен в установленном порядке, он подлежит строгому и неукоснительному применению, независимо от того, «нравится» ли нам закон или нет, хорош он или плох. Вместе с тем цивилистам следует активнее выступать с обоснованными предложениями по совершенствованию законодательства.

В практике приходится сталкиваться и с прямым игнорированием норм действующего законодательства, что зачастую приводит к нарушению охраняемых законом прав и интересов граждан и социалистических организаций. Отступления от норм закона особенно часто допускаются в практике применения нового жилищного законодательства. Достаточно напомнить укоренившуюся практику изъятия излишков жилой площади при переезде части семьи в кооперативную квартиру. Жилищные органы ряда городов не только не допускают применения ст. 316 ГК РСФСР к случаям образования у членов семьи излишней изолированной комнаты при переезде части из них в кооперативную квартиру, но более того, идут по пути изъятия даже внутрикомнатных и приравненных к ним излишков жилой площади, вынуждая членов семьи перед вступлением в кооператив выдавать «обязательства» о сдаче части площади жилищным органам, переезде на меньшую площадь и т.д.

Нарушения социалистической законности в практике применения законодательства должны решительно пресекаться государственными

¹⁰ Более того, с точки зрения требований юридической техники, было бы правильнее вовсе не включать в закон последнее предложение ст. 535 ГК (соответственно последнее предложение, ч. 2 ст. 119 Основ).

¹¹ См.: Научно-практический комментарий к ГК РСФСР. М., 1966. С. 351.

¹² См.: там же. С. 373, 374.

органами и общественными организациями всеми имеющимися в их распоряжении средствами.

Нарушения социалистической законности могут иметь место и в самой нормотворческой деятельности. В течение многих лет в юридической литературе нарушения законности понимали чрезмерно узко. Их сводили лишь к стадии применения закона или иного нормативного акта. Между тем нарушения социалистической законности в самой нормотворческой деятельности не менее опасны. Эти нарушения выражаются, в частности, в том, что изменения закона, изъятия из закона, а иногда и фактическая отмена закона производятся путем издания подзаконных нормативных актов. Они особенно нетерпимы, когда затрагивают содержание и сферу действия таких законодательных актов, как Основы и ГК.

Разработка всех новых актов гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик должна вестись с учетом Основ и ГК и в полном соответствии с ними. Если в процессе нормотворческой деятельности, хотя бы она и должна была вылиться в форму законодательного акта, выясняется необходимость решить тот или иной вопрос иначе, чем он решен в Основы и ГК, эта необходимость может быть учтена лишь после соответствующего изменения или дополнения Основ и ГК. Следует поэтому всемерно поддержать предложение А.В. Мицкевича о том, чтобы изменения и дополнения в Основы и кодексы вносились не путем принятия Указов, подлежащих лишь последующему утверждению Верховных Советов, а непосредственно на сессиях Верховных Советов путем принятия соответствующих законов¹³. Такая практика будет содействовать дальнейшему повышению авторитета законодательной власти, осуществляемой Верховными Советами, и соблюдению принципа иерархии нормативных актов.

Сведения об авторе

ТОЛСТОЙ Юрий Кириллович —
академик Российской академии наук

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гордон М.В.* Наследование по закону и по завещанию. М., 1967. С. 65–68.
2. *Мартемьянов В.С.* Решение местными Советами гражданско-правовых вопросов. М., 1967. С. 62–64.
3. *Мицкевич А.В.* Закон СССР как высший нормативный акт Советского государства («Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему “Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе”». М., 1966. С. 18).
4. Научно-практический комментарий к ГК РСФСР. М., 1966. С. 351, 373, 374.
5. Сборник жилищного законодательства. М., 1963. С. 328–331.
6. Советское государство и право. 1966. № 7. С. 11–18.

REFERENCES

1. *Gordon M.V.* Inheritance by law and by will. M., 1967. P. 65–68 (in Russ.).
2. *Martemyanov V.S.* The decision of the local Councils of civil legal issues. M., 1967. P. 62–64 (in Russ.).
3. *Mitskevich A.V.* The Law of the Soviet Union as the highest legal act of the Soviet state (“Abstracts of papers and scientific reports on the theoretical inter-University conference on the theme ‘The Role of law in the development of the socialist economy and democracy at the present stage’”. M., 1966. P. 18) (in Russ.).
4. Scientific and practical commentary to the Civil Code of the RSFSR. M., 1966. P. 351, 373, 374 (in Russ.).
5. A collection of the housing legislation. M., 1963. P. 328–331 (in Russ.).
6. The Soviet State and Law. 1966. No. 7. P. 11–18 (in Russ.).

Authors' information

TOLSTOY Yuri K. —
Academician of the Russian Academy of Sciences

¹³ См.: *Мицкевич А.В.* Закон СССР как высший нормативный акт Советского государства («Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции на тему “Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе”». М., 1966. С. 18).