

<https://doi.org/10.3176/hum.soc.sci.1964.4.03>

О НАУЧНОМ ИССЛЕДОВАНИИ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Х. РАНДАЛУ,

кандидат юридических наук

В развитии социалистической государственности важное место занимает законодательство. В общенародном государстве законы выражают волю всего народа. Они направляют наших граждан в их работе и борьбе за построение коммунизма. Законы осуществляют политику Советского государства и Коммунистической партии в период развернутого строительства коммунизма, в законах проявляется развитие хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функций, всестороннее развертывание и совершенствование социалистической демократии, формирование человека коммунистического общества.

Программа Коммунистической партии Советского Союза уделяет особое внимание вопросам дальнейшего совершенствования законодательства. В Программе отмечается, что «расширится участие общественных организаций и объединений трудящихся в законодательной деятельности представительных органов Советского государства. Профсоюзам, комсомолу и другим массовым общественным организациям в лице их общесоюзных и республиканских органов должно быть предоставлено право законодательной инициативы, т. е. внесения проектов законов». При этом подчеркивается, что «обсуждение трудящимися проектов законов и других решений как общегосударственного, так и местного значения должно стать системой. Важнейшие законопроекты следует выносить на всенародное голосование (референдум)». ¹ В Программе непосредственно указывается на необходимость дальнейшего совершенствования правовых норм, регулирующих хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную работу, содействующих решению задач коммунистического строительства и всестороннему расцвету личности. ²

Несмотря на огромное значение законодательства как особой формы осуществления функций Советского государства, в нашей юридической литературе вплоть до последнего времени сравнительно мало внимания уделялось теоретическим вопросам законодательства. По вопросу совершенствования законодательства имеются лишь отдельные монографические исследования, но даже в них эта проблема не трактуется в целом. Нет единой научной дисциплины, как отрасли правоведения, изучающей полностью вопросы законодательства. Осуществление законодательства Советским государством хотя и рассматривается как в учебниках по теории государства и права, так и в курсах советского государственного права, но делается это только описательно, в аспекте: *de lege lata*. При этом проблемам совершенствования законодательства не уделяют должного внимания несмотря на то, что именно путем дальнейшего развития законодательства подготавливаются существенные предпосылки для преобразования правовых норм в единые общепризнанные правила коммунистического общества.

¹ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1961, стр. 104.

² Там же, стр. 105.

Совершенство законодательства рассматривается обычно как законодательная или юридическая техника. Такая трактовка до настоящего времени присуща и нашей теоретической литературе. Монографические исследования, рассматривающие вопросы совершенствования законодательства, именуются «Очерки по юридической технике», «Очерки законодательной техники», «Кодификация и законодательная техника». При этом нужно отметить, что и вопросы так называемой законодательной техники в нашей юридической литературе затрагивались лишь вскользь. Не считая опубликованного еще в 1927 г. исследования Л. Успенского «Очерки по юридической технике», можно назвать лишь два исследования: И. Л. Брауде «Очерки законодательной техники», на правах рукописи, Москва, 1958, и Д. А. Керимов «Кодификация и законодательная техника», Москва, 1962. Более ранние курсы теории государства и права вообще обходят вопросы законодательной техники.³ В соответствующих учебниках последнего времени хотя и отмечается большое значение законодательной техники, но не раскрываются ее содержание и сущность.⁴

Так называемая законодательная техника определяется обычно как система определенных приемов при составлении правовых актов и при формировании правовых норм, содержащихся в этих актах. И. Л. Брауде определяет законодательную технику «как правила о характере, структуре и языке нормативных актов»⁵. Более подробно и сложно определяет понятие законодательной техники Д. А. Керимов, понимая под этим «совокупность исторически и практически сложившихся при определенной системе законодательства правил наиболее рационального составления и правильного изложения правовых институтов, норм и статей в правовых актах в целях достижения совершенства форм их выражения»⁶.

Как видно, И. Л. Брауде и Д. А. Керимов рассматривают законодательную технику как определенные правила или совокупность правил. При этом ни один из них не останавливается в своей работе на вопросе, в чем же заключается сущность этих правил. Д. А. Керимов вопросы законодательной техники вообще затрагивает лишь слегка,⁷ поскольку в основном в книге освещается проблема кодификации. И. Л. Брауде, исследуя проблемы структуры и языка правовых актов, издание этих актов и прочее, также не определяет точнее те конкретные правила или принципы, на основе которых следует составлять и формировать правовые акты. Совершенно правильно отмечает Д. А. Керимов, что правила законодательной техники до сих пор не были предметом специального теоретического обобщения.⁸

В трудах И. Л. Брауде и Д. А. Керимова остаются нераскрытыми и в связи с этим спорными также вопросы о сущности и положении законодательной техники, прежде всего о ее связи с государственным правом и теорией государства и права. Как Брауде, так и Керимов вполне обоснованно подчеркивают, что правила законодательной техники — это не только формальные категории, что законодательная политика предопределяет и сущность законодательной техники, что законодательная техника как форма зависит от исторического типа государства, от классовой сущности государства и права.⁹ Но при этом оба автора подчеркивают «техническую» сущ-

³ См., например, С. А. Голунский и М. С. Строгович, Теория государства и права. М., 1940.

⁴ См., например, Общая теория государства и права. Л., 1961, стр. 497. «Основы теории государства и права» (изданная в 1963 г. под редакцией Н. Г. Александрова), рассматривая в XII главе «Формы изложения правовых норм в статьях законов и иных нормативных актов», все же при этом законодательную технику не называет (стр. 421—424).

⁵ И. Л. Брауде, Очерки законодательной техники. На правах рукописи. М., 1958, стр. 15.

⁶ Д. А. Керимов, Кодификация и законодательная техника. М., 1962, стр. 47.

⁷ См. там же, стр. 43—48.

⁸ Там же, стр. 47.

⁹ См. И. Л. Брауде, Очерки законодательной техники, стр. 7—15, Д. А. Керимов, Кодификация и законодательная техника, стр. 46—47.

ность законодательной техники: Керимов прямо называет требования законодательной техники «техническими правилами»,¹⁰ тогда как Брауде при рассмотрении сущности законодательной техники связывает вопросы «науки и мастерства».¹¹

Исследование вопросов совершенствования законодательства с узкого аспекта так называемой законодательной техники вызывает серьезные сомнения. Во-первых, само название «законодательная техника» явно неудачное, являясь своеобразным *contradictio in adiecto*. Совершенствование законодательства, даже с точки зрения одной лишь его формы, не является техникой, еще менее — совокупностью технических правил. Греческое «*techné*», «*technikos*» обозначает в первую очередь искусство, мастерство как особенное умение. В настоящее время под «техникой» понимаются преимущественно приемы производственной обработки материальных предметов или навыки производства (в переносном смысле и результаты, производства, машины, механизмы и т. д.). Совершенствование законодательства, конечно, не искусство — вдохновение и эстетические правила не играют роли при составлении законов. Но совершенствование законодательства не является и техническим умением. Правда, так называемая законодательная техника в первую очередь интересуется элементами формы законодательства. Но она должна эти элементы рассматривать как элементы содержательной формы, как проявления содержания законодательства. И другие отрасли науки, как, например, языкознание, логика, математика и т. д. наряду с исследованием содержания явлений изучают и формы выражения соответствующих явлений, причем мы явно не имеем дела с каким-то только техническим мастерством.

Материалистическая диалектика учит, что вопросы содержания и формы явлений неразрывны, что для познания явлений недостаточно знать только их содержание, поскольку содержание нельзя глубже познать без знания формы. Из содержания невозможно непосредственно вывести все особенности формы. Поэтому форму надо изучать самостоятельно и для полного познания содержания. Отрицание единства содержания и формы ведет к формализму и метафизике. Как известно, буржуазную юридическую псевдонауку и характеризуют «теории», в которых вся правовая наука сводится к какой-то совокупности формальных правил, к юридической технике, в которой «юридическая» форма — это все, экономическое содержание — ничто» (Ф. Энгельс).

Законодательство является важнейшей формой осуществления государственных функций. Путем законодательства определяются основные направления государственной деятельности и устанавливается этим поведение миллионов людей. Законодательство определяет содержание и объем других форм осуществления государственных функций — правосудия, управления и т. д., происходящих на основе закона и в рамках его. Это особое положение среди других форм государственной деятельности определяет специфику осуществления законодательства — введение в действие общих правил, письменную форму законодательства и т. д.

Учитывая требования материалистической диалектики, марксистское правоповедение рассматривает правовые акты и содержащиеся в них правовые нормы не изолированно и статически, а с точки зрения взаимосвязи исследуемых явлений и диалектической динамики. Такое изучение помогает выявить скрытую в этих явлениях объективную диалектику: связь законодательства с существующими в данном обществе производственными отношениями, его зависимость от воли господствующего класса, причины его возникновения, изменения и отмирания. Такое изучение выясняет роль законодательства в развитии общества, показывает, чьим интересам оно служит и какой цели добивается. Выясняется реакционная сущность буржуазного законодательства, ханжество буржуазной законности и историческая необходимость ее слома. Выясняется также качественное отличие законодательства социалистического государства от законодательства эксплуататорских государств, его новый, общенародный характер и роль в прогрессе всего человечества в борьбе за построение коммунизма.

Материалистическая диалектика позволяет раскрыть и связь так называемой

¹⁰ Д. А. Керимов, Кодификация и законодательная техника, стр. 46.

¹¹ И. Л. Брауде, Очерки законодательной техники, стр. 15—25.

законодательной техники с законодательством, взаимную зависимость содержания и формы правовых норм, зависимость логической структуры правовой нормы от ее сущности и зависимость формы выражения правовых норм от их логической структуры, пути преобразования правовых норм в единые общепризнанные правила коммунистического общежития. При совершенствовании законодательства, нельзя, следовательно, отделять форму законов от их содержания, т. е. отделять вопрос о том, что выражает закон, от вопроса о том, как он это выражает.

Форма правовых актов, их такой или иной текст имеет большое политическое значение. Передает же форма правового акта его содержание как руководство деятельностью народных масс. В. И. Ленин всегда уделял форме правовых актов особенное внимание. А. В. Луначарский в своих воспоминаниях пишет о Ленине: «У него было пристрастие к формулировкам юридического типа и В. И. был мастером их ... Он относился к той или другой правовой формуле, как к настоящей научной ценности, как к большому приобретению ума».¹²

Учитывая огромное политическое значение дальнейшего совершенствования законодательства, Всесоюзный научно-исследовательский институт юридических наук был недавно преобразован во Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства.¹³ Но до настоящего времени в нашей юридической науке нет единой дисциплины, предметом исследования которой было бы дальнейшее развитие законодательства в целом и разработка теоретических основ дальнейшего совершенствования законов. Осуществление законодательства высшими органами государственной власти рассматривается, например, в курсе советского государственного права, сущность и структура же правовой нормы — в курсе теории государства и права. Но ведь именно сущность и структура правовой нормы и определяют формы выражения этой нормы. Понимая, например, логическую структуру правовой нормы как условное суждение, мы, естественно, должны видеть идеальную форму выражения этой нормы в гипотетическом предложении с формулой «если ... тогда». Рассматривая же правовую норму в качестве логического отношения между правомочными и обязанными субъектами, гипотетическая форма теряет свое логическое содержание и становится только одним из возможных способов выражения правовой нормы как императива.¹⁴

В курсах советского государственного права законодательство до сей поры изучается только в аспекте *de lege lata*, вопросы же дальнейшего совершенствования законодательства *de lege ferenda* учебники советского государственного права обходят молчанием. Курсы теории государства и права в последние годы все же рассматривают вопросы постепенного преобразования советских правовых норм в единые общепризнанные правила коммунистического общежития, но, к сожалению, лишь поверхностно.¹⁵

Как отразится исторический процесс преобразования правовых норм на законодательстве, какова роль дальнейшего совершенствования законодательства в этом процессе, каковы пути развития законодательства, как формы выражения правовых норм и т. д. — это и есть те вопросы, комплексным исследованием которых не занимаются ни курсы теории государства и права, ни государственного права.

Дальнейшее совершенствование законодательства — это не узкая юридическая проблема. Уже совершенствование самого процесса подготовки проектов законов связано с разными организационными и хозяйственными вопросами, изучение которых выходит за рамки чисто юридического исследования. Вопросы формулировки

¹² А. В. Луначарский, Ленин как ученый и публицист. М., 1924, стр. 18.

¹³ С. Н. Братусь, И. С. Самощенко, О научно-организационных формах совершенствования советского законодательства. «Советское государство и право», 1964, № 4, стр. 57 и сл.

¹⁴ О критике гипотетической структуры правовой нормы см. Х. Рандаду, К вопросу о структуре правовых норм. «Известия Академии наук Эстонской ССР. Серия общественных наук», 1963, № 4, стр. 346 и сл.

¹⁵ См., например, Основы теории государства и права. М., 1963, стр. 326—328.

законодательных актов связывают совершенствование законодательства с языкознанием, в первую очередь с семантикой, а также с формальной и диалектической логикой, кибернетикой и с другими отраслями наук, объектом исследования которых является правильное мышление, его точная передача и реализация. При этом язык законов как форма выражения правовых норм имеет свою определенную специфику, свои принципы, исходящие из сущности правовой нормы, ее задач и т. д. Для дальнейшего совершенствования законодательства необходимы разнообразные исследования — статистические и социологические, демографические и экономические, на основании которых возможно составление планов дальнейшего совершенствования законодательства, выяснение вопросов, нуждающихся в законодательном урегулировании, и разработка проектов нормативных актов. Дальнейшее совершенствование законодательства немисливо без обобщения практики применения законов, без исследования социальной эффективности действующих законов, которые также предполагают соответствующие статистические, экономические и социологические исследования.

При решении всех этих вопросов нельзя форму законодательства отрывать от его содержания. Причины пробелов в законе могут таиться, например, как в неточных или неполных формулировках законодательных актов, так и в изменениях экономических, общественных и других условий, в отставании закона от потребностей нашего хозяйственно-культурного строительства, в неправильной практике применения закона и т. д. Следовательно, пробел в законодательстве не является узкой технической проблемой, которую можно разрешить на основе анализа одного лишь текста закона. Для того, чтобы раскрыть и устранить пробел в законе, нужно исследовать текст действующего закона как с точки зрения формы, так и содержания, выяснить точный смысл закона, а также изучить практику применения закона, его социальную эффективность и т. д.

Из всего этого следует, что теоретические вопросы дальнейшего совершенствования законодательства нуждаются в комплексном и разностороннем исследовании, причем вопросы формы законодательства нельзя изолировать от содержания законодательства. В связи с этим явно узкими становятся рамки так называемой законодательной техники как дисциплины, рассматривающей, в первую очередь, дальнейшее совершенствование одной лишь формы законодательства. Возникает вопрос о необходимости создания новой самостоятельной и целостной отрасли правовой науки, которую следовало бы как теорию совершенствования законодательства назвать законоведением или номологией.¹⁶

Законоведение (номология) была бы отрасль правовой науки, которая исследует вопросы дальнейшего совершенствования законодательства как особой формы осуществления функций государства в целом как с точки зрения их содержания, так и формы. Задачами законоведения стали бы разработка теоретических основ совершенствования законодательства, обобщение законодательной практики и дальнейшее совершенствование содержания и формы законодательных актов.

Законоведение изучает самые общие вопросы совершенствования законодательства, независимо от того, какую отрасль права (уголовное или гражданское, трудовое, административное и т. д.) это законодательство регулирует, используя при этом достижения и опыт одной отрасли права для совершенствования законодательства другой отрасли. Законоведение было бы методологической дисциплиной, так как оно интересуется методикой законодательства, методическим улучшением этой важной формы осуществления функций государства в аспекте *de lege ferenda*. Одновременно законоведение — формальная дисциплина, предметом исследования которой является не содержание функции государства (материальное право), а форма их осуществления (формальное право).

¹⁶ «*Nomos*» = закон, «*logos*» = знание. Английский буржуазный философ Бентам назвал науку о законодательстве «номографией». В настоящее время номографией называют раздел математики, занимающийся графическим изображением законов математики.

Ниже делается попытка кратко изложить составные части законоведения как теории совершенствования законодательства.

Как известно, термин «законодательство» применяется в двух значениях. Этим термином определяются: 1) законодательный процесс как деятельность государственных органов по созданию правовых норм, 2) законодательные акты как результаты этого процесса. Соответственно этому и вопросы совершенствования законодательства следует рассматривать как 1) совершенствование законодательного процесса (теория правотворческого процесса) и 2) совершенствование результатов законодательного процесса (теория правового акта). Оба комплекса вопросов тесно взаимосвязаны, так как улучшение законодательного процесса служит и интересам совершенствования законодательных актов как результатов этого процесса.

1. Теория правотворческого процесса исследует вопросы совершенствования законодательного производства как особую форму осуществления функций государства. В законодательном процессе можно различить отдельные этапы как стадии законодательного производства, причем весь правотворческий процесс в целом происходит диалектическим путем человеческого познания: практика как исходный пункт правотворческого процесса — законодательное обобщение (абстракция) — применение на практике законодательного обобщения.

Отдельные этапы правотворческого процесса можно сосредоточить в три основные стадии: 1) составление проекта законодательного акта, 2) введение в действие законодательного акта и 3) применение законодательного акта.

Составление проекта законодательного акта начинается с выяснения вопросов, нуждающихся в правовом регулировании. В советском государстве основой правотворчества являются объективные законы развития общества и использование этих законов в интересах всего общества. Изменение, дополнение или отмена действующих правовых актов происходит у нас в соответствии с требованиями практики построения коммунистического общества, выяснение и обобщение которых, следовательно, и является важнейшей предпосылкой правотворчества. Выяснение вопросов, нуждающихся в правовом регулировании, происходит в тесном сотрудничестве с работниками советского государственного аппарата, с работниками нашей хозяйственной и культурной жизни, с представителями соответствующих специальностей и с научно-исследовательскими учреждениями. Большое значение имеет привлечение общественности, мобилизация общественного мнения при предъявлении предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства.¹⁷

Одновременно с выяснением нуждающихся в правовом регулировании вопросов, возникших в практике коммунистического строительства, происходит изучение действующего права для определения имеющихся в нем возможных пробелов, противоречий и повторений. Большое количество действующих правовых актов, введенных в действие в течение продолжительного времени и изданных разными государственными органами (как общесоюзными, так и республиканскими) по обширному кругу вопросов, затрудняет получение точного и полного обзора действующего права. Нередко бывает, что практически невозможно с полной уверенностью установить, какие правовые нормы регулируют определенный вопрос или комплекс вопросов. Поэтому и случается, что иногда вводится в действие новая норма по вопросу, который уже соответствующим образом урегулирован действующим правом. Возникает своеобразное наслаивание правовых актов. Чтобы получить точный и полный обзор действующего права, все правовые нормы следует классифицировать и систематизировать, а также инкорпорировать все действующие правовые акты.¹⁸ Необходимо, на наш

¹⁷ См. С. Н. Братусь, И. С. Самощенко, О научно-организационных формах совершенствования советского законодательства. «Советское государство и право», 1964, № 4, стр. 58—59.

¹⁸ Инкорпорация действующего права нужна не только для предварительной работы по кодификации, как это обычно рассматривается в нашей юридической литературе. Без полного и точного обзора действующего права невозможно какое-либо

взгляд, выработать единый всесоюзный классификатор правовых институтов, который учитывал бы направление развития советского права в период развернутого строительства коммунистического общества. До настоящего времени наша практика использует при классификации правовых актов и содержащихся в них правовых норм различные классификаторы.¹⁹ В нашей юридической литературе рекомендуется при классификации правовых актов пользоваться хронологической картотекой, в которой карточки, обозначающие правовые акты, размещены в хронологическом порядке. Такая картотека крайне негибкая и не позволяет не только переклассифицировать карточки, но и дополнять классификатор новыми признаками. Более удобна для пользования перфокартотека.²⁰ Перфокартотека — это первый шаг к применению автоматике, а в дальнейшем и кибернетики при совершенствовании законодательства.²¹

Большое общественно-политическое значение имеет привлечение общественности к подготовке проектов законодательных актов. Законодательство является высшей правовой формой осуществления народом государственной власти. При составлении проектов обширных законодательных актов нужно взвесить сперва обсуждение так называемых эскизных проектов с участием общественности. Эскизный проект правового акта содержал бы тезисы проектируемого правового акта, т. е. общие принципы, на основе которых составляется проект, и характеристику важнейших институтов и институций, которые регулирует проектируемый правовой акт. Лишь после согласования эскизного проекта правового акта со всеми компетентными учреждениями, предприятиями и организациями и после обсуждения этого проекта с участием общественности составляется проект правового акта на основе согласованных и обсужденных положений.

Введение в действие правового акта происходит путем принятия или утверждения этого акта компетентным государственным органом или через референдум. Действующая Конституция Союза ССР устанавливает основные положения о введении в действие законодательных актов, но до сих пор нет ещё правовых норм, которые подробнее определяли бы порядок принятия и введения в действие законов всесоюзными органами и органами союзных республик. Как правильно отмечается в нашей правовой литературе, разработка и издание специальных регламентов, детально регулирующих порядок законодательной деятельности, способствовало бы дальнейшему укреплению законности в деятельности высших органов власти.²² В теоретической разработке нуждаются также вопросы о различной силе действия правовых актов, о соотношении всесоюзных и республиканских общих и специальных норм, об отмене ранее изданных правовых актов более поздними актами и т. д. Задача законоведения —

правотворчество. Большое значение имеет составление собрания инкорпорируемых правовых актов с отдельными обменными листами, что позволяет путем замены листов с недействующими актами или их частями содержать собрание всегда в соответствии с действующим законодательством. Таким способом составлено, например, издаваемое на основе постановления Совета Министров Эстонской ССР от 12 ноября 1962 г. «Хронологическое собрание законодательных актов Эстонской ССР».

¹⁹ Так, например, Юридическая комиссия при Совете Министров Эстонской ССР применяет для классификации правовых актов классификатор, который отличается от классификатора, применяемого Управлением Делами Совета Министров Эстонской ССР. Оба эти классификатора отличаются от утвержденной Юридической комиссией при Совете Министров Союза ССР «Схемы систематического собрания законодательных актов и решений Правительства СССР».

²⁰ На перфокарты можно вносить сотни признаков и путем простого технического приема повторно переклассифицировать карточки соответственно их признакам. Нанося на отдельные перфокарты, например, все классифицируемые правовые акты и вырабатывая код, обозначающий правовые институты, можно всегда выделить из картотеки все карточки, обозначающие правовые акты, которые содержат нормы, регулирующие соответствующий институт или институцию.

²¹ Методы математической логики и кибернетики можно применять не только при классификации и систематизации правовых актов и правовых норм, но и при выявлении возможных пробелов, противоречий и повторений в действующем праве и в законопроектах.

²² Правовые гарантии законности в СССР, под редакцией М. С. Строговича. М., 1962, стр. 57.

дальнейшее совершенствование порядка введения в действие правовых актов для его полного и точного правового регулирования *de lege ferenda*.

Применение на практике правового акта — лучший критерий правильности или неправильности законодательного решения того или иного вопроса. Ввиду этого дальнейшее совершенствование законодательства невозможно без обобщения практики применения законов. Задачей законоведения является, следовательно, тщательное исследование практики толкования и применения действующих правовых актов, в особенности же изучение социальной эффективности соответствующего правового регулирования. Отражая объективные законы развития общества и выражая интересы всего народа, советское право приобрело огромную силу как при создании материальной базы общества, так и при развитии общественных отношений. Призвание советской юридической науки — умелое использование этой силы. Но для этого нужно глубоко изучить общественное воздействие каждого правового акта, эффективность каждого правового института, роль каждой правовой нормы. Только в таком случае возможно сознательно и планомерно совершенствовать законодательство и путем правового регулирования эффективно воздействовать на развитие общества.

2. Теория правового акта изучает вопросы совершенствования правовых актов. Результатом правотворческого процесса является закон, указ, постановление и т. д., которые изменяют, дополняют или отменяют действующее право. Вся законодательная деятельность служит интересам составления законодательных актов. Она предусмотрена и регламентирована для того, чтобы ввести в действие лучшие правовые акты, являющиеся совершенными по своему содержанию и форме. Центральное место среди теоретических вопросов совершенствования законодательства, следовательно, принадлежит теории совершенствования правового акта.

В теории составления правового акта можно различить два комплекса вопросов: 1) вопросы, связанные со структурой правового акта, и 2) вопросы, связанные со словесной формой правового акта. Задачей законоведения является исследование обоих комплексов вопросов.

Вопросы, связанные со структурой правового акта, касаются построения (композиции) правового акта, деления его на отдельные части, расположения отдельных частей и их взаимосвязи. При определении структуры правового акта нужно исходить из задач соответствующего акта. Например, структура республиканского кодекса может в некоторых частях отличаться от структуры соответствующих общесоюзных Основ законодательства, так как задачи этих актов различны. Задача общесоюзных Основ законодательства — определить основные принципы соответствующей отрасли права, разграничить компетенцию всесоюзных и республиканских органов при регулировании этой отрасли права и предусмотреть ее самые основные институты и институты. Существенно отличается от этого задача республиканского кодекса — полностью и исчерпывающе установить все вопросы соответствующей отрасли права. Поэтому структура кодекса может, а часто и должна, отличаться от структуры общесоюзных Основ.²³

При определении содержания правового акта действуют определенные теорети-

²³ Например, в общесоюзных Основах уголовного и гражданского судопроизводства положения, касающиеся кассационного и надзорного производства, сосредоточены в одном разделе и помещены до раздела, разбирающего исполнение приговора, решения. Против такого размещения в тексте Основ спорить нельзя, поскольку этим достигается краткость и устраняется повторение общих положений кассационного и надзорного производства. Отсюда не следует заключать, что такое размещение должно быть и при определении структуры республиканских кодексов. В уголовном и гражданско-процессуальном кодексах размещение отдельных разделов определяется порядком следования отдельных стадий процесса. Кассационное производство как обычный порядок пересмотра приговоров предшествует исполнению приговоров. Пересмотр приговоров в порядке надзора является чрезвычайной стадией процесса и должен быть помещен после обычных стадий, следовательно, после кассационного производства и исполнения приговоров.

ческие принципы, задача которых состоит в обеспечении ясности, точности и полноты нормативного урегулирования. Из таких принципов можно назвать целостность, твердую систему правового акта и согласованность его содержания.

Целостность правового акта означает, что правовой акт должен отвечать на все вопросы, возникающие в связи с его введением в действие. Однако нельзя требовать, чтобы все правовые нормы, регулирующие тот или иной вопрос или ту или иную область права, содержались только в одном акте.²⁴ По вопросам, не урегулированным в данном акте, можно делать ссылки на другие правовые акты, институты или институты. Правовой акт может содержать и бланкетную или делегирующую норму, в которых указывается на возможность правового регулирования другими правовыми актами, или же уполномочиваются для этого определенные органы. Следует учитывать, что правопорядок как единое целое не знает пробелов в своем содержании. Если в каком-либо акте встречаются нормативно неурегулированные «белые пятна», то их заполняют путем систематического толкования акта или применения норм других актов.

Твердая система правового акта обеспечивает обзорность и последовательность акта и помогает избежать противоречий и пробелов в его содержании. Правовые нормы объединяются в рамках правового акта в соответствующие правовые институты (комплекс норм, устанавливающих определенное производство) или в институты (комплекс норм, устанавливающих устройство определенных органов). При определении вопроса о последовательности содержания правовых норм в правовом акте действует принцип диалектической логики от общего к менее общему. Самые абстрактные и общие правовые нормы следует помещать в правовом акте до конкретных, менее общих, которые образуют их виды, исключения из них или особые случаи их применения. Большое значение при этом имеет включение самых общих положений в вводную или в общую часть акта аналогично математическому уравнению $ab + ac + ad = a(b + c + d)$.

Согласованность содержания правового акта означает требование, согласно которому нормы правового акта не могут быть логически противоречивыми и правовой акт как целое должен быть согласован с действующими правовыми актами с высшей силой. Согласованность содержания правового акта исходит из императивной сущности правовой нормы и ее логической структуры. Противоречащие друг другу императивы, которые имеют равную силу, невозможно выполнить и результатом противоречивых норм является нормативный пробел.

Вопросы, связанные со словесной формой правового акта, можно разделить на: 1) словарный запас (терминологию) правового акта и 2) построение предложения (синтаксис) правового акта. В рамках этих вопросов можно также установить определенные теоретические принципы, задача которых заключается в совершенствовании текста правового акта.

При образовании терминологии правового акта важнейшими принципами являются: точность, одинаковость, автономность и народность терминов.

Принцип точности терминологии требует, чтобы каждый термин, применяемый в тексте закона, имел точное значение, соответствующее определенному понятию. Точность юридической терминологии приобретает особую важность в законодательстве Советского Союза, как государства многонационального, где законодатель говорит не на одном, а на нескольких языках. Естественно, что одно и то же понятие отмечается в разных языках различными словами. Если правовой акт должен передавать одну и ту же мысль на разных языках, то и юридическая терминология этих языков должна быть точно согласованной.

Принцип одинаковости терминологии означает требование, согласно которому одно и то же понятие в тексте правового акта всегда должно передаваться одним и тем же термином. Следовательно, текст правового акта не знает синонимов, метафор и

²⁴ См. Х. Рандалу, Некоторые замечания о законодательной технике. «Коммунист Эстонии», 1962, № 5, стр. 75 и 76.

других разновидностей терминов, а также и фразеологических различий. Применение синонимов в качестве юридических терминов может вызвать лишь ложное понимание содержания правового акта. Если правовой акт издается на нескольких языках, то терминологическая одинаковость должна соблюдаться и между отличными друг от друга языками.

Принцип автономности терминологии означает сравнительную независимость правовой терминологии. Правовая терминология образуется на основе живого народного языка, и в правовых актах для передачи юридических понятий пользуются, как правило, общепринятым словарным запасом. Тем не менее, определенному слову или термину правовой акт может придать специальное юридическое значение, не всегда учитывая при этом общепринятый разговорный язык. «Третье лицо» в гражданском процессе не является третьим по порядку лицом в числе других лиц, так как оно может не быть ни «третьим» и ни «лицом». Гражданско-процессуальные акты придают этому выражению специальное юридическое значение. Для обозначения специальных юридических терминов законодатель может создавать и новые, в обыденном языке неизвестные термины. Создание новых юридических терминов в правовых актах может происходить молча, вытекая из контекста правового акта, или же путем определения, данного *expressis verbis*, в качестве так называемой легальной дефиниции.

Принцип народности терминологии означает требование, согласно которому словарный запас и термины правового акта должны быть народными, всем понятными и соответствовать действующим нормам языка. Народность языка усиливает общественное воздействие правового акта, его воспитательное и профилактическое влияние. При формулировании правового акта следует избегать малоизвестных иностранных слов, а также неологизмов, еще не укоренившихся в народном языке.

Принципами построения предложения (синтаксиса) правового акта являются в первую очередь: адекватность, трафаретность и лаконичность изложения.

Принцип адекватности изложения правового акта аналогичен ранее названным принципам точности и одинаковости терминологии и означает, что словесная форма правового акта должна точно и полностью, т. е. адекватно, передавать мысль законодателя. Грамматически или синтаксически неправильное предложение может вызвать искажение содержания правовой нормы, а также законодательный пробел (отсутствие необходимых норм или частей нормы).

Построение предложения в правовом акте определяется структурой правовой нормы. Правильное определение логической структуры правовой нормы имеет при этом особое значение для совершенствования словесной формы правового акта.

Принцип трафаретности изложения правового акта означает требование, согласно которому одну и ту же мысль в правовом акте следует во избежание недоразумений всегда передавать одними и теми же словами. Изложение правового акта не знает так называемого литературного стиля, в котором из стилистических соображений варьируется фразеология, изменяется порядок слов и т. д.

Принцип лаконичности правового акта означает требование, согласно которому построение предложения правового акта характеризуется краткостью, сжатостью формы выражения, отсутствием образных выражений. В тексте правового акта нет места для эпитетов, красноречия и т. д.

Особое значение имеет законоведение как наука о совершенствовании законодательства в условиях коммунизма. Уже в настоящее время в советском законодательстве наблюдаются новые явления, свидетельствующие о постепенном преобразовании законодательства и означающие замену или превращение правовых норм в неправовые правила коммунистического общежития. В качестве таких явлений можно назвать рост значения так называемых плановых норм, замена императивных норм рекомендательными нормами и т. д. Таким образом, в нашей действительности уже происходят изменения в содержании и форме правового регулирования, исследование практики и теоретическое обобщение которых и является задачей законоведения. «Теоретическая разработка и своевременное практическое решение новых проблем, выдвигае-

мых жизнью, — необходимое условие успешного движения общества к коммунизму»²⁵ — подчеркивается в Программе Коммунистической партии Советского Союза. Такой, выдвинутой самой жизнью проблемой, нуждающейся как в теоретическом, так и в практическом решении, является и разработка основ дальнейшего совершенствования законодательства.

Институт экономики
Академии наук Эстонской ССР

Поступила в редакцию
18. VI 1964

SEADUSANDLUSE TÄIUSTAMISE TEOREETILISTE KÜSIMUSTE UURIMISEST

H. Randalu,
õigusteaduste kandidaat

Resümee

Hoolimata seadusandluse kui riigifunktsioonide teostamise erivormi suurest tähtsusest meie riiklikus elus, on nõukogude õigusteaduslikus kirjanduses tema edasise täiustamise küsimustele senini pühendatud suhteliselt vähe tähelepanu. Seadusandluse täiustamist käsitlevaid monograafilisi uurimisi on avaldatud vaid üksikuid, kusjuures erialases kirjanduses kuni käesoleva ajani käsitatakse seadusandluse täiustamisega seonduvaid küsimusi ainult nn. seadustehnilisest aspektist.

Seadusandluse täiustamise teoreetiliste aluste väljatöötamisel ei ole võimalik seadusandluse vormi lahutada tema sisust. Samuti ei ole seadusandluse edasine täiustamine kitsas juriidiline või koguni tehniline probleem, vaid selle probleemi uurimisel on õiguslikud küsimused seotud mitmesuguste sotsioloogiliste, majanduslike ja pedagoogiliste probleemidega, keeleteaduslike küsimustega, loogika, psühholoogia jne. saavutuste kasutamise ja õiguse seadusandluse edasise täiustamisega seonduvaid küsimusi tuleb seepärast uurida komplekselt ja tervikuna. Seoses sellega kerkib vajadus ühtse teadusliku distsipliini loomiseks, mis uuriks nii sisu kui ka vormi seisukohalt seadusandluse kui riigifunktsioonide teostamise erivormi edasise täiustamise küsimusi tervikuna (seadusandlus-teadus, nomoloogia, законведение).

Nomoloogia ülesandeks oleks seadusandluse edasiarendamise teoreetiliste aluste väljatöötamine, seadusandliku praktika üldistamine ja nii seadusandliku protsessi kui ka seadusandlike aktide sisu ja vormi *de lege ferenda* edasise täiustamise võimaluste uurimine. Terminit «seadusandlus» kasutatakse teatavasti kahes tähenduses. Selle terminiga tähistatakse 1) seadusandlikku protsessi kui riigiorganite tegevust õigusnormide loomisel ja 2) seadusandlike akte kui seadusandliku protsessi tulemusi. Vastavalt sellele võime ka seadusandluse täiustamise küsimusi jagada kaheks küsimuste kompleksiks: 1) seadusandliku protsessi täiustamine (õigustloova protsessi teooria) ja 2) seadusandliku protsessi tulemuste täiustamine (õigusakti teooria).

Õigustloova protsessi teooria uuriks seadusandliku protsessi täiustamist kõigis tema põhistaadiumides: õigusakti projekti koostamisel, õigusakti kehtestamisel ja õigusakti kohaldamisel. Õigusakti koostamisel on nomoloogia uurimisobjektiks õiguslikku reguleerimist vajavate küsimuste väljaselgitamine, kehtiva õiguse läbitöötamine selles esinevate lünkade, vastuolude ja kordamiste kindlaksmääramiseks, õigusaktide klassifitseerimine ja süstematiseerimine, õigusaktide projektide koostamine, kehtiva õiguse kodifitseerimise ettevalmistamine jne. Õigusaktide kehtestamise osas huvitavad nomoloogiat nende kehtejõu ja jõuastmestiku küsimused, hilisemate õigusaktidega varemantud aktide tühistamise küsimused jne. Õigusakti kohaldamise valdkonnas huvitab nomoloogiat õigusakti kohaldamise praktika üldistamine, õigusakti sotsiaalne efektiivsus jne.

Õigusakti teooria uurib nii õigusakti struktuuri (kompositsiooni) kui ka tema sõnastuse (sõnavara ja lauseehituse) edasise täiustamise küsimusi. Nii õigusakti struktuuri kujundamise kui ka õigusakti sõnastamise küsimustes on võimalik fikseerida mõningad teoreetilised põhimõtted, millest tuleb õigusakti koostamisel juhinduda (õigusakti struktuuri sõltuvus selle akti ülesannetest, õigusakti sisu terviklikkuse, süsteemikindluse ja kooskõlastatuse nõuded, õigusakti terminoloogia täpsuse, ühtsuse, autonoomsuse ja rahvalikkuse nõuded, õigusakti lauseehituse adekvaatsuse, trafaretsuse ja lakoonilisuse põhimõtted jne.).

Eesti NSV Teaduste Akadeemia
Majanduse Instituut

Saabus toimetusse
18. VI 1964

²⁵ Программа Коммунистической партии Советского Союза, стр. 118.

ERFORSCHUNG THEORETISCHER FRAGEN ZUR VERVOLLKOMMUNG DER GESETZGEBUNG

H. Randalu.

Zusammenfassung

Obleich die Gesetzgebung als eine besondere Form der Ausübung staatlicher Funktionen für unser Gesellschaftsleben von grossem Belang ist, wurde den Fragen einer weiteren Vervollkommnung der Gesetzgebung in der sowjetischen juristischen Fachliteratur bisher verhältnismässig wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Diesbezügliche Monographien gibt es nur einzelne, wobei die betreffenden Fragen nur vom sogenannten gesetztechnischen Gesichtspunkt behandelt werden.

Will man theoretische Grundlagen zur Vervollkommnung der Gesetzgebung ausarbeiten, so ist ihre Form von ihrem Inhalt nicht zu trennen. Auch ist die weitere Vervollkommnung der Gesetzgebung kein enges juristisches oder gar gesetztechnisches Problem. Das Rechtliche des Problems ist vielmehr mit verschiedenen soziologischen, ökonomischen, pädagogischen und philologischen Fragen, mit der Anwendung der Errungenschaften der Logik, der Psychologie usw. eng verknüpft. Die mit der weiteren Vervollkommnung der Gesetzgebung verbundenen Fragen sind demnach als ein zusammenhängendes Ganzes zu betrachten. Wir stehen somit vor der Notwendigkeit, eine eigene wissenschaftliche Disziplin zu erschaffen, welche die weitere Vervollkommnung der Gesetzgebung sowohl dem Inhalt als auch der Form nach zusammenhängend behandelt (Gesetzgebungskunde, Nomologie, законоведение).

Aufgabe der **Nomologie** wäre die Ausarbeitung theoretischer Grundlagen für eine weitere Vervollkommnung der Gesetzgebung, die Verallgemeinerung gesetzgeberischer Praxis und die Erforschung der Möglichkeiten einer weiteren *de lege ferenda* Vervollkommnung legislativer Akte dem Inhalt und der Form nach. Bekanntlich wird das Wort «Gesetzgebung» in zweierlei Bedeutung gebraucht. Es bedeutet 1) den Gesetzgebungsprozess als die Tätigkeit staatlicher Organe bei der Erschaffung von Rechtsnormen und 2) die Rechtsakte als Resultat des Gesetzgebungsprozesses. Dementsprechend können wir auch die Probleme der Vervollkommnung der Gesetzgebung in zwei Fragenkomplexe einteilen: 1) Vervollkommnung des Gesetzgebungsprozesses (Theorie der Rechtsnormenerschaffung) und 2) Vervollkommnung der Resultate des Gesetzgebungsprozesses (Theorie des Rechtsaktes).

Die **Theorie der Rechtsnormenerschaffung** würde die Vervollkommnung des Gesetzgebungsprozesses in allen seinen Grundphasen untersuchen: bei der Herstellung von Rechtsaktenentwürfen, beim Inkraftsetzen der Rechtsakten und bei deren Anwendung. Bei der Herstellung von Rechtsaktenentwürfen klärt die Nomologie die der rechtlichen Regulierung bedürfenden Fragen auf, bearbeitet das bestehende Recht zur Ermittlung eventueller Lücken, Widersprüche und Wiederholungen, klassifiziert und systematisiert Rechtsnormen, stellt Rechtsaktenprojekte zusammen und befasst sich mit Vorbereitungsarbeiten zum Kodifizieren des geltenden Rechts. Beim Inkraftsetzen der Rechtsnormen interessiert sich die Nomologie für Fragen der Rechtskraft und deren Abstufung, für Fragen der Derogation früherer Normen durch spätere usw. Bei der Anwendung der Rechtsnormen befasst sich die Nomologie mit der Verallgemeinerung der Anwendungspraxis, mit der sozialen Wirksamkeit der Rechtsnormen usw.

Die **Theorie des Rechtsaktes** erforscht Fragen der weiteren Vervollkommnung der Struktur (Komposition), sowie der sprachlichen Darstellung (der Terminologie und des Satzbaus) des Rechtsaktes. Hinsichtlich der Struktur wie der sprachlichen Darstellung können einige theoretische Richtlinien für die künftige Gestaltung des Rechtsaktes festgestellt werden (Abhängigkeit der Struktur des Rechtsaktes von seinen Aufgaben; Einheitlichkeit, Systematisiertheit und Koordiniertheit seines Inhalts; Genauigkeit, Einheitlichkeit, Autonomie und Volkstümlichkeit seiner Terminologie; adäquater, schablonisierter und lakonischer Satzbau usw.).

Institut für Ökonomie
der Akademie der Wissenschaften der Estnischen SSR

Eingegangen
am 18. Juni 1964