

Юридическое наследие

XX ВЕКА



ИЗБРАННОЕ

И.Л. Брауде

Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Иосиф Леонтьевич Брауде

ИЗБРАННОЕ

Очерки законодательной техники

Некоторые вопросы системы советского права

Москва
2010

УДК 342
ББК 67
Б87

Б87 Брауде И.Л.

Избранное: Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. — 160 с.

ISBN 978-5-98209-090-4 (КОНТРАКТ)

Книга представляет собой воспроизведение двух теоретических работ И.Л. Брауде: статьи «Некоторые вопросы системы советского права» (1955) и рукописи книги (машинописного варианта) «Очерки законодательной техники» (1958).

Творческое наследие И.Л. Брауде представляет большую ценность для современной науки теории права и актуально сегодня. Многие вопросы, связанные с проблематикой комплексных нормативных правовых образований, законодательной техники, поставлены ученым впервые и впоследствии развиты в трудах других выдающихся теоретиков права.

В книгу включены вступительная статья о научном творчестве И.Л. Брауде, а также приложение в виде списка работ, опубликованных сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ по проблемам правотворчества и законодательной техники.

Книга заинтересует ученых-правоведов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических факультетов ВУЗов, практикующих юристов.

В издании сохранены орфография, синтаксис и пунктуация оригиналов произведений И.Л. Брауде.

УДК 342
ББК 67

© Институт законодательства
и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2010

ISBN 978-5-98209-090-4 (КОНТРАКТ)

*К 85-летию Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

К 120-летию со дня рождения И.Л. Брауде

ИОСИФ ЛЕОНТЬЕВИЧ БРАУДЕ...

Видный советский ученый, доктор юридических наук, доцент. Юридической науке в большей мере известен как специалист в области гражданского права, о чем свидетельствуют его многочисленные научные работы, их более сорока¹. В сфере научных интересов И.Л. Брауде и проблемы третейских судов (1926, 1927), семейное право (1926), договор купли-продажи (1927, 1928), изобретательское право (1928)². Между тем творческое наследие И.Л. Брауде более богато и разносторонне. Он был еще и теоретиком права и оставил немалое теоретическое наследие, которое пока широкой известности не получило. С позиции количества — теоретико-правовых трудов у автора немного: статья «Некоторые вопросы системы советского права» (1955)³ и рукопись (машинописный вариант) книги «Очерки законодательной техники» (1958)⁴. Все это свидетельствует о широте научных интересов ученого, выходящих далеко за пределы проблем гражданского и процессуального права. Действительно, собственно научных работ по теории немного, однако, как известно, научное наследие измеряется не количеством работ, а их качеством.

¹ См., например: *Брауде И.Л.* Право на строение и сделки по строениям по советскому праву. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950; *Брауде И.Л.* Договоры по капитальному строительству в СССР. М.: Госюриздат., 1952; *Брауде И.Л.* Правовые вопросы индивидуального жилищного строительства. М.: Госюриздат., 1957; *Брауде И.Л.* Возмещение ущерба при изъятии земли. М.: Госюриздат., 1960.

² Видные ученые-юристы России (Вторая половина XX века). Энциклопедический словарь биографий / под ред. докт. юрид. наук В.М. Сырых. М.: РАП, 2006. С. 59.

³ *Брауде И.Л.* Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. Вып 4. 1955. С. 3–27.

⁴ *Брауде И.Л.* Очерки законодательной техники. М.: Всесоюзный институт юридических наук, 1958.

Интересен тот факт, что упомянутые нами теоретические труды были выполнены И.Л. Брауде во время его работы (1946–1960) во Всесоюзном институте юридических наук (ныне — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). Научные разработки И.Л. Брауде в области юридической техники в определенной мере послужили отправной точкой и базой для исследований проблем правотворчества и юридической техники другими известными научными сотрудниками Института.

Обращение к научному наследию И.Л. Брауде в преддверии 85-летнего юбилея Института является особенно важным. Прежде всего это дань памяти замечательному человеку и крупному ученому. Произведения И.Л. Брауде, написанные еще в конце 50-х гг. XX в., могут быть с интересом прочитаны новым поколением юристов и переосмыслены заново.

Из личного дела ученого. В ИЗиСП сохранилось личное дело И.Л. Брауде. На обложке уже пожелтевшей папки перьевой ручкой аккуратно написано — Брауде Иосиф Леонтьевич. Чуть ниже — поступил 4 ноября 1946 года, уволен — 28 апреля 1960 года.

С трепетом и уважением листаем документы... Личный листок по учету кадров, автобиография, написанная И.Л. Брауде собственноручно, диплом об окончании Харьковского университета, аттестат доцента, диплом доктора наук, характеристика, выданная Институтom; выписки из приказов по Институту и др. Последняя выписка — об исключении Брауде из списков личного состава в связи со смертью от 28 апреля 1960 г. Значит, ученый работал в Институте до своих последних дней.

Человека уже нет. А память о нем жива. Она живет на страницах его автобиографических данных, в воспоминаниях друзей, в научных трудах.

Очень хочется, чтобы чувства теплоты, «научного родства», уважения, которые переживались нами при работе над этим изданием, передались и читателям, знакомящимся с работами И.Л. Брауде.

В Институте, к счастью, еще работают сотрудники, которые помнят И.Л. Брауде. Так, И.С. Власов, заведующий отделом уголовного законодательства и судоустройства зарубежных государств, вспоминает, что И.Л. Брауде был человек тихий, очень воспитанный, больше слушал, чем говорил. У него была харак-

терная старомосковская речь. Когда я узнал, говорит Власов, что он родился в городе Борисове, — удивился. Мне казалось, что он коренной москвич. Если характеризовать его с деловых позиций, то запомнилась его такая уникальная и очень полезная для дела черта. На совещаниях, проводимых в Институте, при обсуждении любых вопросов с его участием любой теоретический вопрос он рассматривал с позиции практической юридической деятельности. Другими словами, Брауде преломлял юридические нововведения через полезность практике. У него это получалось очень удачно, сказывалась его многолетняя практика юрисконсульта.

О.Н. Садиков, главный научный сотрудник отдела предпринимательского законодательства, также характеризует И.Л. Брауде как человека высочайшей внутренней культуры и квалифицированного профессионала. Брауде был разносторонним человеком: в совершенстве владел иностранными языками, любил театр.

В автобиографии ученого, датированной 8 мая 1955 г., мы находим следующие сведения о нем¹.

Родился 28 августа 1890 г. в городе Борисове БССР.

Отец — Брауде Леон Ефимович (из мещан) до 1915 г. занимался торговлей лесом, а с 1915 г. — на иждивении детей; умер в Москве в 1927 г. Мать — Брауде Цецилия Соломоновна (урожденная Бененсон) умерла в г. Москве в 1937 г. Единственный брат — Брауде Исаак Леонтьевич — профессор, заслуженный деятель науки.

Детство провел в г. Минске. Там же в 1908 г. окончил гимназию. Не будучи принят в университет царской России, учился за границей (в Берлине и Лейпциге).

В 1913 г. окончил Лейпцигский университет (со степенью доктора права). В 1915 г. экстерном окончил юридический факультет Харьковского университета.

В 1915–1916 гг. работал у присяжного поверенного в Москве в качестве помощника (с 1917 г. оформлен в качестве помощника присяжного поверенного).

В 1916–1917 гг. работал в «Земгоре» в Москве и Тбилиси. Заболев тропической формой малярии, переехал в 1917 г. в г. Кременчуг,

¹ Печатается по материалам из личного дела И.Л. Брауде, которое хранится в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

где в качестве беженцев Первой мировой войны проживали родители.

В 1918—1919 гг. работал в качестве правозаступника при совнархозе и юрисконсультанта. В 1920 г. работал правозаступником при Ялтинском совнархозе.

В 1921 г. — заведующий подотделом Укркустпрома в г. Харькове. В 1921 г. переехал в Москву и работал юрисконсультантом Главсельпрома ВСНХ, а с выделением из него Мельстроя — юрисконсультантом последнего (1921—1930 гг.), оставив работу в связи с реорганизацией управления.

С 1931 по 1934 г. — юрисконсульт Мособлисполкома, а с 1934 по 1946 г. — ст. юрисконсульт Московского совета.

С 1926 г. по совместительству вел научно-преподавательскую работу в юридических вузах г. Москвы.

С конца 1946 г. полностью перешел на научную работу. С ноября 1946 г. по апрель 1960 г. работал ст. научным сотрудником Всесоюзного института юридических наук.

В 1940 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовые вопросы реконструкции городов».

В 1954 г. защитил докторскую диссертацию на тему «Правовое регулирование капитального строительства в СССР».

Жена — Брауде Роза Абрамовна (урожденная Немец) — инвалид II группы (бывшая служащая).

Сын — Брауде Виталий Иосифович, врач, патологоанатом Павлово-Посадского района Московской области.

Дочь — Брауде Елена Иосифовна, окончила ВЮЗИ, служащая.

И.Л. Брауде награжден государственными наградами: медаль «За оборону Москвы» (30 сентября 1944 г.); медаль «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.» (12 ноября 1945 г.); медаль «В память 800-летия Москвы» (5 ноября 1948 г.).

О СИСТЕМЕ ПРАВА

Размышления о творческом наследии ученого целесообразно начать с проблем системности права. В 1955 г. в Ученых записках Всесоюзного института юридических наук была опубликована статья И.Л.Брауде «Некоторые вопросы системы советского

права»¹. Как указано в ремарке, статья печаталась в порядке обсуждения.

В этой небольшой по объему статье заложены глубокие идеи, связанные с развитием системы права, и, что особенно важно, по сути впервые поставлен вопрос о комплексных образованиях, их роли в развитии системы права.

Определенным «толчком» к написанию статьи послужило обсуждение в Институте в мае 1955 г. на совместном заседании секторов гражданского, трудового и колхозного права вопросов разграничения соответствующих отраслей права. Трехдневное обсуждение выявило много спорных положений и с новой остротой поставило некоторые общие вопросы системы права. В их числе — целесообразность пересмотра установившейся системы права, о допустимости межотраслевых (комплексных) научных и учебных дисциплин, чему, собственно, и посвящена статья.

Характеризуя ситуацию, побудившую написать данную статью, И.Л. Брауде отмечал, что вопросы установления границ между смежными отраслями права приобрели особую актуальность в связи с подготовкой в то время новых программ и учебников гражданского, колхозного, трудового, земельного, административного и других отраслей права. Недостаточная ясность в определении предмета этих отраслей и границ между ними приводила к дублированию изложения, к пробелам, необоснованному и нечеткому разграничению правовых институтов.

Отталкиваясь от понятия «системы» как определенного размещения (порядка) частей, производимого на основе единых принципов, И.Л. Брауде подчеркивает, что именно система помогает изучить, понять, глубже уяснить охватываемые ею явления, определить связи и разграничения групп, явлений, выявить направления и процессы развития. Соответственно в системе права находят выражение взаимосвязь норм права, их единство, а также его подразделение (классификация) на различные отрасли. Отражая совокупность внутренне согласованных правовых институтов, система права вместе с тем выявляет их связи и разграничения.

¹ Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. Вып. 4. 1955. С. 3–27.

Ученый предостерегает: нельзя рассматривать отдельные отрасли права в полном отрыве от других. Система права — это подразделение права как единого целого на отдельные, но вместе с тем взаимосогласованные отрасли. Поэтому и на практике для решения сложных вопросов, например для выявления соответствующей нормы, судье необходимо обращаться не только к нормам данной отрасли, но и к другим отраслям права. Этот вывод, несомненно, имел большое значение как для развития общей теории права (особенно в плоскости формирования системного подхода к исследованию структуры права), так и для правоприменительной практики.

По мнению И.Л. Брауде, попытки пересмотра установившейся научной классификации права на отдельные отрасли на основании дополнительных, субъективно понимаемых признаков (например, учет всего комплекса отношений, интересы практики в разрешении конкретных вопросов и т.д.) могут привести к тому, что любая научная и учебная правовая дисциплина может быть признана отдельной отраслью права.

Один из «краеугольных камней» научной концепции публикации заключается в том, что систему права надо строить как устойчивую систему, а не как подвижную классификацию, быстро изменяющуюся в зависимости от требований жизни. В этом И.Л. Брауде был солидарен с абсолютным большинством юристов той эпохи. Система права, подчеркивает он, стабильна; она не изменяется в зависимости от изменения тех или иных правовых норм и институтов. Однако подразделение единой системы права на отдельные отрасли вовсе не исключает, по мнению автора, изучение одних и тех же правовых проблем разными научными и учебными правовыми дисциплинами в различном аспекте и под разным углом зрения. Система правовых наук и правовых учебных дисциплин, как представляется ученому, не только может, но и должна быть шире системы отраслей права. Поэтому в системе всех наук и наблюдаются такие явления, как отпочкование новых научных и учебных дисциплин, появление новых линий размежевания, а также образование вспомогательных комплексных специальностей. Именно в результате комплексного изучения вопросов, подчеркивает ученый, образуются новые научные и учебные дисциплины.

Анализируя действующее в тот период времени колхозное право, И.Л. Брауде пишет: «Признание колхозного права комплексной (межотраслевой) научной и учебной дисциплиной, а не отдельной отраслью права, освобождает от необходимости отыскивать несуществующие линии отграничения колхозного права от других отраслей советского права. Границы колхозного права как комплексной, охватывающей ряд отраслей права (межотраслевой) научной и учебной дисциплины, могут быть определены по признакам целесообразности ведения научного исследования и учебного процесса. Эти границы могут меняться в зависимости от нужд практики, от характера научного исследования, от профиля учебной подготовки»¹.

Основываясь на этом, И.Л. Брауде приходит к выводу, что комплексное изучение разных вопросов формирования и структуризации отраслей права должно быть во внимании учебного процесса, содействует юридической практике, а также полезно для развития юридической науки. Для характеристики комплексных (межотраслевых) дисциплин ученый использует термин «сквозные», стержень которых проходит через другие отрасли права. Они не вносят изменений в систему права, тем не менее дополняют установившиеся основные отрасли науки.

В настоящей работе широко представлены такие комплексные учебные дисциплины, как транспортное право и его самостоятельная часть — морское право. В качестве отдельной учебной дисциплины, систематизирующей не только специальные вопросы гражданского, но в какой-то части и административного права, весьма основательно анализируется курс жилищного права. Жилищное право того периода, как следует из положений работы Брауде, должно было охватывать правовые институты, регулирующие отношения, связанные с обеспечением сохранности, благоустройства и целевого использования жилых строений, удовлетворения жилищных нужд граждан, правильного пользования жилыми помещениями. Классификация правовых норм, регулирующих разные стороны жилищных отношений, замечает И.Л. Брауде, должна иметь своей задачей наиболее полный охват. Жилищное право, подчеркивает автор, как учебная и научная дисциплина, своими корнями входит в гражданское право, но при этом

¹ Брауде И.Л. Некоторые вопросы системы советского права // Ученые записки ВИЮН. Вып. 4. 1955. С. 13.

является не только его разделом, а в некоторой части и комплексной дисциплиной. Во всяком случае такая учебная и научная дисциплина, по мнению ученого, является, несомненно, полезной.

Аналогичную позицию И.Л. Брауде занимает и в отношении комплексной разработки правовых институтов градостроительства, поскольку правовые вопросы градостроительства являются вопросами не только административного, но также земельного и гражданского права.

И.Л. Брауде выступает за необходимость создания учебного курса строительного права, обосновывая это тем, что правовые институты, регулирующие строительство, изучаются изолированно друг от друга разными отраслями науки права и бессистемно излагаются учебными дисциплинами. При этом формируя отдельную учебную дисциплину, подчеркивает ученый, нет необходимости ставить особо вопрос о ее принципах: учебно-правовые дисциплины должны базироваться на общих принципах права¹.

Статья И.Л. Брауде, являясь к тому же классическим образцом корректного ведения научной полемики, несомненно, имела большое значение для развития общей теории права и особенно для углубленного исследования такого ее направления, как формирование и развитие комплексных образований в законодательстве.

Примечательно, что И.Л. Брауде еще в середине XX в. высказал идею о том, что обоснование выделения какой-либо отрасли права в качестве отдельной (самостоятельной) предполагает выявление границ этой отрасли, в частности «линии отграничения» от других, смежных с ней подразделений права. Автор уже тогда отмечал: если нет полной ясности при определении границ, отделяющих, например, земельное право от смежных отраслей права, прежде всего от гражданского и административного, то можно говорить о самостоятельности права. Разве не созвучны идеи ученого той дискуссии многолетней давности, которая снова и снова поднимается на страницах современной юридической литературы? Проблемы формирования комплексных образований в контексте соотношения системы права и

¹ См.: Брауде И.Л. Указ. соч. С. 24–25.

системы законодательства, размежевания границ между отдельными отраслями права по-прежнему вызывают острую научную полемику¹. Некоторые теоретические вопросы все же уже решены².

Вопрос о «корнях» и природе комплексных образований лежит в предметно-функциональной плоскости системы права и системы законодательства и относится к числу дискуссионных. Еще в ходе первой (1938–1940 гг.) и второй (1956–1958 гг.) научных дискуссий, посвященных системе права, большинство отечественных правоведов пришли к выводу, что в основе деления права на отрасли и институты лежат предмет и метод правового регулирования³. Позже, во второй половине XX в., полемика по вопросу о применимости или неприменимости категории «комплексность» к отраслевой структуре права обострилась. Противники существования так называемых комплексных отраслей права (С.Н. Братусь, С.В. Поленина, А.В. Мицкевич и др.) обосновывали возможность формирования лишь комплексных отраслей законодательства.

Отличительной чертой нового российского законодательства становится появление в нем новых комплексных отраслевых и межотраслевых образований. В последние годы интенсивное развитие получают, например, межотраслевые правовые экологические институты, комплексный институт государственно-частного партнерства и др.

¹ См., например: Милушин М.И. Проблемы формирования комплексных образований в законодательстве России. М., 2003; Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе // Актуальные проблемы государства и права. Труды ИГиП РАН. М., 2009. № 3. С. 132–151; Литовкин В.Н. Жилищное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 47–53.

² Так, определяя место экологического права, С.А. Боголюбов пишет: «Длительные дискуссии о содержании и месте экологического права в системе российского права завершаются определением его как комплексной отрасли права и законодательства, учебной дисциплины, отрасли науки, сферы знаний» (Экологическое право / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 19). Аналогичную позицию занимает С.А. Боголюбов и в отношении земельного права: «Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права, поскольку оно направлено на регулирование конкретного по своей сущности вида общественных отношений, т.е. земельных отношений. Оно имеет свой предмет и свои методы правового регулирования этих отношений. Земельное право можно рассматривать в качестве отрасли права, отрасли законодательства, правовой науки и учебной дисциплины» (Земельное право / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2003. С. 12).

³ См. подробно: Милушин М.И. Указ. соч. С. 6–8.

Процесс формирования и развития комплексных образований в структуре российского законодательства обусловлен, с одной стороны, необходимостью сочетания (при решении определенных правовых задач) правовых норм различной отраслевой принадлежности, а с другой — все большим использованием наряду с публично-правовыми частноправовых начал в регулировании общественных отношений. Очевидно, мера сочетания норм разных отраслей права (степень их функционального взаимодействия), равно как и степень сочетания публично-правовых и частноправовых начал правового регулирования, будут служить определенным залогом эффективности функционирования в системе законодательства того или иного комплексного образования.

Создание нормативных комплексных образований связано прежде всего с требованием обоснованности и целесообразности их формирования в структуре законодательства. Иными словами, должна быть выявлена обоснованная потребность в новом, более полном и четком урегулировании определенной области общественной жизни. Речь идет о таких группах общественных отношений, которые включают в себя разнородные по своей природе отношения, однако нуждаются в комплексном урегулировании в связи с необходимостью решения определенной общезначимой для них задачи.

Таким образом, в настоящее время в условиях нарастающей тенденции интеграции правового регулирования усиливается взаимосвязь, взаимообусловленность норм разных отраслей права, все более явственным становится процесс их взаимопроникновения. На характере общественных отношений, регулируемых нормами одной отрасли законодательства, заметнее сказывается влияние норм других отраслей. В рамках такого «юридического партнерства» отраслей ученым-правоведам нередко приходится решать вопрос о разграничении сферы применения, о доминирующем значении тех или иных отраслевых норм в механизме регулирования определенных общественных отношений. Так, предметом дискуссии остается вопрос о соотношении норм гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных отношений, связанных с недвижимостью. По мнению специалистов в области земельного законодательства, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками

ми, а также отношения по совершению сделок с земельными участками не выпадают из сферы регулирования земельного права, хотя и регулируются в общем порядке в соответствии со ст. 3 Земельного кодекса РФ гражданским законодательством. Земельные отношения, подчеркивают они, нельзя сводить к отношениям, регулируемым в отдельности гражданским, административным и иными отраслями законодательства, поскольку они обладают особой природой, обусловленной прежде всего многообразием интересов, связанных с использованием земель¹.

Некоторые ученые обращают внимание на «необоснованную интервенцию» гражданского законодательства в экологическое, в природоресурсное; достаточно остро стоит вопрос о доминировании норм экологического права при регулировании отношений в сфере хозяйственной, предпринимательской деятельности². Вместе с тем цивилисты выступают за необходимость нового подхода к дальнейшему размежеванию между гражданским законодательством и комплексными природоресурсными отраслями, содержащими нормы гражданского права. Так, по мнению В.Н. Литовкина, распределение нормативного материала между гражданским законодательством и комплексными отраслями законодательства, содержащими нормы гражданского права, «целесообразно определить в ст. 3 Гражданского кодекса РФ, уточняя применительно к названным отраслям конкретность, чтобы сохранить полноценность комплекса, и избегая временных решений, от которых впоследствии необходимо отказываться»³. При этом он подчеркивает: решение о том, где должна пройти граница размежевания, должно быть общим, одинаковым для всех комплексных отраслей, содержащих нормы гражданского права.

Как показывает практика, многие вопросы, связанные с функционально взаимодействующими нормами разных отраслей законодательства, даже при том, что они так или иначе решены юридически, продолжают вызывать разногласия и требуют поиска более четких правовых конструкций, а в ряде случаев — установления «жесткого» приоритета того или иного правового отрасле-

¹ См.: Научно-практические конференции и круглые столы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2004–2008 гг.). М., 2009. С. 92.

² См.: Бринчук М.М. Указ. соч. С. 132, 151.

³ Литовкин В.Н. Указ. соч. С. 52.

вого режима. Все это требует взвешенного, дифференцированного подхода к проблеме развития комплексных образований, к определению границ размежевания между разными отраслями права — проблеме, на которую одним из первых обратил внимание отечественных юристов блестящий ученый XX столетия — И.Л. Брауде.

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКЕ

Прежде заметим, научный труд И.Л. Брауде «Очерки законодательной техники» не лишен идеологических вещей в духе классовой оценки¹. Классовый подход к праву и государству господствовал в советское время; он применяется и в современной юридической науке, хотя и в ограниченной степени. Между тем «идеологические элементы» работы не влияют на ее глубину и содержательность. «Очерки» представляют собой комплексное исследование законодательной техники. Структура книги такова, что она отражает узловые моменты проблемы: понятие законодательной техники; сочетание в законодательной технике вопросов науки и мастерства; общетеоретические предпосылки законодательной техники; структура нормативного правового акта; предвидение толкования проектируемой нормы; язык правовой нормы; пробелы в нормативном правовом акте; техника опубликования нормативных правовых актов; вопросы систематизации нормативных правовых актов.

Законодательная техника и редактирование. Что представляет собой законодательная техника? И.Л. Брауде возражает против ее понимания только как техники редактирования нормативных правовых актов (работы над текстом документа. — *Примеч. авт.*). Редактирование проекта нормативного правового акта предполагает не только знание правил о языке нормативных правовых актов (обороте речи), но и знание существа вопроса. «Отсутствие знания существа вопроса лишает редактирующего проект возможности продумать связь намечаемых норм», — пишет И.Л. Брауде². Кроме

¹ Например, «Законодательство не может иметь ни вечного, ни «общечеловеческого» содержания. Оно определяется волей господствующего класса, которая обусловлена экономическим положением этого класса»; «Законодательную технику нельзя рассматривать в отрыве от данной системы права. Социалистическое право закрепляет отношения двух дружественных классов рабочих и крестьян» (Цит. по: Брауде И.Л. Очерки законодательной техники. М., 1958. С. 7, 14).

² Брауде И.Л. Указ. соч. С. 10.

того, редактирующему проект нормативного правового акта необходимо: знать действующее законодательство по этим вопросам; быть знакомым с развитием этой отрасли законодательства; обладать умением излагать отдельно правила и нормативный акт в целом и др.¹

Ученый делает вывод о том, что законодательная техника представляет собой не только правила о языковой подготовке нормативных правовых актов, но и знания о структуре нормативных правовых актов, определяемой в соответствии со всем действующим законодательством, их связи с действующими нормативными правовыми актами и др.²

О связи источников права и законодательной техники. И.Л. Брауде замечает: «Законодательную технику... нельзя полностью отделить от форм выражения воли государства, т.е. от источников права»³. При разработке проекта законодательного акта встает вопрос об установлении его формы как источника права (закон, подзаконный акт, санкционированный государством обычай). Здесь необходимо решить, соответствует ли форма проекта его содержанию, каково его взаимодействие с другими видами источников права. Нередко происходит так, что правила, установленные в подзаконном акте, опережают правовое регулирование на уровне закона, в связи с чем возникает необходимость в совершенствовании законодательства, принятии новых законодательных актов и т.д. Спектр проблем, возникающих при подготовке проекта нормативного акта, указывает на то, что законодательную технику нельзя отрывать от вопросов теории права и учения об источниках права.

О цели законодательной техники. И.Л. Брауде подчеркивает не только важность применения законодательной техники на стадии подготовки законодательных актов, но и взаимосвязь законодательной техники и применения норм права. «Органы государства, устанавливая правовые нормы, — пишет автор, — должны заранее учитывать условия, в которых эти нормы будут проводиться в жизнь»⁴. И далее: «...всякий законодательный и другой нормативный акт должен быть так построен и сформулирован, чтобы было

¹ См.: Брауде И.Л. Указ. соч. С. 10.

² Там же.

³ Там же. С. 11.

⁴ Там же. С. 12.

в большей степени обеспечено его проведение в жизнь»¹. Исходя из этого И.Л. Брауде формулирует цель законодательной техники — обеспечивать такую четкость редакции, чтобы облегчать будущее толкование подготовляемых правовых норм — грамматическое, логическое, систематическое и историческое, а в соответствии с этим предупреждать возможное их распространительное и ограничительное применение². В настоящее время теоретики, как правило, обращают недостаточно внимания на такую деталь, как распространительное и ограничительное толкование правовых норм. Однако обращение к этому вопросу значимо для правоприменительной практики. В силу разного рода объективных и субъективных причин действительное содержание нормы права может не совпадать с ее буквальным текстом (быть шире или уже буквального текста). Таким образом, ограничительное и распространительное толкование необходимо в случаях, когда оно может и должно иметь место в правоприменительной практике. Условием этого является само содержание нормы и сложившаяся практика ее применения. В противном случае, т.е. когда содержание нормы не предполагает ограничительного и распространительного толкования, не исключено нарушение законности³.

Законодательная техника как составная часть учебной дисциплины. Вопрос о преподавании юридической техники (в данном случае используем понятие юридической, а не законодательной техники, так как первое — более широкое по объему. — *Примеч. авт.*⁴) как составной части курса общей теории права актуален сегодня как никогда. Преподаватели, читающие курс теории государства и права, не всегда отводят самостоятельное место технико-юридической проблематике. Между тем настало время не только включения юридической техники как самостоятельного раздела в учебную дисциплину «Теория государства и права», но и обязатель-

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 12.

² Там же.

³ См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения М.: ИЗ и СП, ИД «Юриспруденция», 2009. С. 193.

⁴ Под юридической техникой понимается совокупность приемов, правил, способов по подготовке и оформлению юридических документов (а не только законов и подзаконных актов). Законодательная техника является частью юридической техники.

ного чтения спецкурса «Юридическая техника» для студентов, аспирантов и др. Некоторые успехи в этой области уже достигнуты, о чем свидетельствует в последнее время появление достаточно большого числа учебных, научно-практических пособий по данной проблематике¹.

Юридическая техника, законодательная техника и законодательная политика. Ядром «Очерков» является определение юридической техники и постановка вопроса о соотношении юридической техники и законодательной техники. Согласно Брауде, юридическая техника должна охватывать правила подготовки, структуры и стиля нормативных правовых актов и содействовать эффективности толкования правовых норм, техники их применения судебными и административными органами, составления структуры и формы судебных решений (приговоров) и административных актов².

Законодательная техника определяется И.Л. Брауде как часть юридической техники, которая используется при разработке нормативных актов (постановлений, решений, распоряжений, приказов, инструкций, правил, положений, уставов и др.)³. Надо отдать должное автору: он уже тогда, по сути, выделял технико-юридический инструментарий в праве и правовой деятельности. Заметим, что только сейчас проблема юридического инструментария стала приобретать самостоятельное значение и к ней приковано внимание отечественной юридической науки.

В связи со сказанным И.Л. Брауде приходит и еще к важному выводу. Речь идет о соотношении законодательной техники и законодательной политики. «Законодательная политика предподре-

¹ См., например: Ботин А.Г., Кузнецов В.В. Как правильно составить судебные документы: приговоры, кассационные определения. Пособие для судей. М., 2003; Власенко Н.А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила: учебное пособие. Иркутск, 2001; Власенко Н.А. Основы законодательной техники: практическое руководство. Иркутск. 1994; Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000; Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001; Каргин К.В. Юридические документы: вопросы разработки и применения. Н.Новгород, 2006; Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: ИЗ и СП, Эксмо, 2009.

² См.: Брауде И.Л. Указ. соч. С. 14.

³ Там же.

деляет законодательную технику», — отмечает автор¹. И это действительно так. Вопрос, регулировать ли отношения новым законом или сохранить в силе действующий закон, создать ли новый правовой институт или нет, — это вопрос законодательной политики². А вот как оформить с точки зрения характера, структуры и языка нормативный акт, — решает законодательная техника.

Наука и законодательная техника. Определений законодательной техники достаточно много. Пожалуй, одно из самых оригинальных сформулировал И.Л. Брауде. Законодательная техника — сочетание науки и мастерства. Это емкое определение возникло не случайно.

Во-первых, в переводе с греческого техника (techne) — искусство, ремесло, мастерство³. Действительно, подготовка нормативного правового акта требует литературного мастерства, глубоких профессиональных знаний, творческого подхода, эстетического вкуса.

Во-вторых, одно из значений слова «техника» — методы (способы) деятельности по созданию вещей или совершению действий. Методы труда над разработкой, оформлением и опубликованием нормативных правовых актов создаются в результате накопления огромного опыта, образования определенных навыков изложения законов и других нормативных правовых актов, учета итогов их опубликования, применения и толкования⁴. Таким образом, методы работы над проектами нормативных актов научно обоснованы.

Кроме того, в нормативных правовых актах, по мысли Брауде, часто содержатся научные выводы, основанные на достижениях науки, на открытиях и изобретениях. Выводы развития науки и достижения прогрессивной техники лежат в основе общесоюзных государственных стандартов (ГОСТов) и технических условий, которым должна соответствовать продукция промышленных предприятий, в основе строительных и санитарных правил, противопожарных мероприятий, техники безопасности и т.п.⁵ В итоге автор заключает: «Наука и практика неразрывны, ибо наука — это обоб-

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 15.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 15–16.

⁵ Там же.

шение практики. Техника не может развиваться без соответствующего развития науки, как и наука без соответствующего развития техники. Наука лежит в основе, направляет и обогащает законодательные акты»¹.

Интересную мысль высказывает И.Л. Брауде в подстрочнике, когда пишет о делении наук на теоретические и практические. Ученый ставит под сомнение такое деление, обосновывая это тем, что «не может быть науки, оторванной от практики». «Если же такое подразделение по каким-либо показателям проводить, — предполагает автор, — то правовые науки — это практические науки»². Вывод, сделанный И.Л. Брауде, носит дискуссионный характер. С ним можно поспорить. Юриспруденция — гуманитарное знание, изучающее человека и общество в основном с точки зрения теории. С другой стороны, позиция И.Л. Брауде напоминает нам о том, что теоретические конструкции, обобщения и абстракции, выработанные юриспруденцией, не должны быть оторваны от практики, а должны соответствовать потребностям человека и общества, быть применимыми в реальной жизни.

Об экономической обоснованности проекта закона. И.Л. Брауде считает, что подготовляемый нормативный правовой акт необходимо внимательно рассмотреть с точки зрения его соответствия экономическим отношениям³. Согласно марксистской теории, по мнению ученого, экономика является базисом, а право — надстройкой. В связи с этим подходом право должно соответствовать задачам и целям экономического развития.

Вопрос об экономическом обосновании проектов законов очень важен и в настоящее время. Так, участие Правительства РФ в законотворчестве посредством подготовки обязательных заключений по законопроектам предусмотрено ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. В связи с этим справедливо замечание А.И. Абрамовой: «Следует отметить пока еще недостаточную регламентацию процедур участия Правительства в работе с законопроектами, требующими обязательного заключения»⁴. И далее: «Особо должно быть отме-

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 15–16.

² Там же.

³ Там же. С. 16.

⁴ Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Научно-практич. пособие. М.: Юрист, 2005. С. 132.

чено, какие возможные негативные последствия и коллизии в экономическом плане может вызвать проектируемый закон, способствует ли он скоординированному решению вопросов в сфере государственной финансовой деятельности в целом»¹.

О технологиях подготовки проектов законов. И.Л. Брауде отдельно останавливается на том, что должен делать юрист-редактор, проверяя соответствие правил подготавливаемого нормативного акта выводам науки. По мнению автора, юрист-редактор обязан не ограничиваться вопросами внешней редакции проекта, а ознакомиться с его обоснованием и другими материалами и сверить их с формулировкой вступительной части проекта и отдельных норм².

Юрист-редактор должен иметь доступ к соответствующей информации, и только тогда возможна эффективная работа по подготовке проекта закона или его экспертиза. И.Л. Брауде пишет: «...Он (юрист-редактор. — *Примеч. авт.*) должен иметь возможность ознакомиться со всеми материалами, обосновывающими проект, сопоставить проект с действующими нормативными актами и высказать свое мнение по содержанию, структуре и форме проекта, а при самостоятельной разработке проекта — представить всесторонне продуманный проект»³.

О кодификации законодательства. Данная деятельность играет колоссальную роль в развитии законодательства как согласованной устойчивой системы⁴. В период становления советского права особое значение придавалось принятию кодифицированных актов с целью упорядочить и привести в единую систему весь массив законодательных актов, а также повысить качество законодательства.

Особенностью кодификационной деятельности советского периода было принятие кодификационных актов двух видов — кодексов и основных начал законодательства, что отражало специфику советского государственного и правового устройства, свойственное ей сочетание централизации и федерализма⁵.

¹ Абрамова А.И. Указ. соч. С. 137–138.

² См.: Брауде И.Л. Указ. соч. С. 19.

³ Там же.

⁴ См.: Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 31–32.

⁵ См.: Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 14.

И.Л. Брауде определяет кодекс как «свод (совокупность) систематизированных, проникнутых единством норм отдельной отрасли права»¹. Согласно автору кодекс и «основные начала» («основы») не есть одно и то же. Отличие указанных кодифицированных актов в степени детализации правового регулирования².

Установление основных начал, или основ, той или иной отрасли законодательства предполагает дальнейшее их развитие в последующих более подробных законодательных актах. В отношении «основных начал», или «основ», законодательства, отнесенных к компетенции Союза ССР, последующими развивающими их законодательными актами должны быть законодательные акты («законодательство») союзных республик³.

Таким образом, «основы» являются актами высокой степени обобщения, нормы которых развиваются в законодательстве союзных республик.

В кодексе, по И.Л. Брауде, излагаются как основные, так и развивающие их положения, сгруппированные по правовым институтам⁴. В связи с этим автор пишет, что, как правило, структура кодекса такова, что он содержит общую и специальную части. Общая часть кодекса — это общие положения, распространяющиеся на все специальные части того же кодекса и выделены лишь для того, чтобы те же общие для всех правовых институтов положения не повторять в каждой части кодекса⁵.

Кодекс конкретизирует и детализирует нормы, регулирующие данную отрасль общественных отношений. Он, отмечает И.Л. Брауде, не может ограничиться установлением лишь общих принципов регулирования (как это происходит с «основами». — *Примеч. авт.*). Однако пределы детализации правовых институтов могут быть установлены в такого и иного рода юридических документах. Для одних институтов достаточно разрешение в кодексе лишь наиболее важных вопросов, для других целесообразно предусмотреть по возможности полно выявившиеся на практике вопросы⁶.

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 41.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 43–44.

Разграничение компетенции в области принятия кодифицированных актов между центром и союзными республиками, рассмотренное И.Л. Брауде, «предвосхитило» современный аспект проблемы. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, принятие в субъектах РФ кодексов (библиотечного, избирательного, музейного, трудового и др.) едва ли оправданно по двум причинам. Возможно излишнее дублирование или нарушение федеральной законодательной компетенции. Кроме того, форма кодекса не адекватна характеру и объему регулируемых им отношений¹.

Модель распределения полномочий по принятию кодифицированного законодательства, созданная в советское время, не раз «примеривалась» современными исследователями на российскую правовую действительность. Однако идея возложить на органы законодательной власти субъектов РФ обязанность по принятию кодексов в развитие федеральных основ законодательства представляется пока несостоятельной в силу сказанного выше.

В настоящее время наблюдается очередной всплеск интереса к кодификации, что предопределяется кризисом источников права, который может быть преодолен, в том числе и посредством активизации кодификационной работы и совершенствования ее форм. Кодификация представляет собой наиболее совершенную форму развития законодательства, а кодекс как «итог» кодификации «обеспечивает единообразное и системное правовое регулирование»².

Большое значение приобретает расширение систематического изучения кодификационных законов в действии, анализ социальных последствий их принятия, соотношения с другими актами законодательства и выработка на этой основе различных рекомендаций для наиболее эффективного воздействия кодификационных законов на общественную практику³. В связи с этим особое значение представляет собой изучение трудов классиков юриспруденции по вопросам кодификации, к которым можно отнести и работы И.Л. Брауде.

Судебное нормотворчество, или к вопросу о прецедентном праве. И.Л. Брауде как опытейший юрист не мог не видеть проблемы

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Кодекс среди законов // Право и экономика, 2002. № 2. С. 3.

² Тихомиров Ю.А., Юртаева Е.А. Указ. соч. С. 7.

³ См.: Рахманина Т.Н. Указ. соч. С. 37.

нормотворчества высшей судебной инстанции, в то время одной — Верховного Суда СССР. В настоящее время в связи с некоторым и порой излишним мифом вокруг проблемы так называемого прецедентного права ряд авторов о судебном нормотворчестве говорят как о признаке нынешнего правового регулирования. И.Л. Брауде в связи с этим пишет, что в одном из «постановлений Пленум Верховного Суда СССР не ограничился руководящими указаниями по вопросам судебной практики на основании решений, принятых по рассмотренным Верховным Судом СССР конкретным судебным делам, но стал на путь *правотворчества*»¹ (курсив наш). Далее поясняет, что «Пленум Верховного Суда СССР считал возможным установить размеры квартирной платы для жилых помещений в сельских местностях. В том же порядке нормотворчества Пленум установил условия выселения стемщиков из домов личных собственников»². Ученый трактует данную ситуацию следующим образом: «Таковую нормотворческую деятельность Верховного Суда СССР можно объяснить запросами жизни, острой необходимостью безотлагательно разрешить существенные для граждан вопросы, отсутствием возможности дальше ждать разрешения этих вопросов в порядке законодательства республик и т.п., но эти соображения, — подчеркивает автор, — недостаточны для признания за Верховным Судом СССР права на нормотворчество»³.

Об однородности юридических норм. Некоторые авторы к числу требований юридической техники относят так называемую однородность юридических норм, под которой понимается помещение вновь принятых норм в уже действующие по признакам их однородного содержания. С одной стороны, это можно понять: комплексность норм всегда порождала трудности их толкования и установления связи между вновь принятыми юридическими правилами и реализуемыми на практике. Однако очевидно, что в полной мере применять это положение в правотворческой практике вряд ли возможно в силу объективных причин, что и отмечал И.Л. Брауде: «Техника законодательства поэтому не может выдвигать требования о выделении в проект каждого нормативного акта лишь

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 45.

² Там же.

³ Там же. С. 46.

норм одной отрасли права. Кроме того, при отсутствии четких границ между отраслями права выполнение такого требования повлекло бы практически совершенно излишние споры о точных показателях отнесения отдельных норм к той или иной отрасли права, о способах изложения отраслевых норм, о методах соединения норм и тому подобных нежизненных, практике ненужных попыток. Само собой разумеется, что недопустимо соединять в одном нормативном акте по существу разные и вовсе не связанные между собой вопросы»¹.

Далее ученый еще более категоричен: «Требование включения в законодательный акт только норм, относящихся к данной отрасли права, недопустимое для текущего законодательства»². И справедливо подчеркивал — «необоснованно и для кодексов и основ отраслевого законодательства»³. Автор поясняет, что для таких крупных и принципиально важных актов характерен большой круг регулируемых отношений, их важная общественная значимость.

Абстрактность юридической нормы и правоприменительное усмотрение. Пожалуй, впервые в отечественной правовой науке была установлена связь между такими достаточно смежными правовыми явлениями, как законодательная техника, абстрактность юридической нормы и правоприменительное усмотрение. И.Л. Брауде отмечает: «Всякая правовая норма абстрактна. В ней всегда отражаются не все, а лишь типичные и важные черты регулируемого общественного отношения. Остальные, т.е. менее важные черты, уточняются (конкретизируются) практикой в каждом отдельном случае в соответствии с фактическими обстоятельствами, складывающимися в жизни»⁴. Далее автор продолжает: «Абстрактность характеризует нормы любой отрасли права. Абстрактные нормы Общей части Уголовного кодекса предусматривают не отдельные виды преступлений, а общие начала уголовной политики и меры наказания («меры социальной защиты судебно-исполнительного характера»), применяемые к лицам, совершившим преступления. Абстрактными являются и нормы Особенной части Уголовного

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 51.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 56.

кодекса... Абстрактны положения Кодекса законов о браке, семье и опеке...»¹.

И.Л. Брауде обращает внимание и на такую деталь, как степень абстракции юридических норм в связи с их расположенностью в общей и особенных частях действующих в тот период кодифицированных законов, в частности, замечая следующее: «В этой связи возникает и еще более общий вопрос: целесообразно ли помещать в начале нормативного акта нормы, общие для всех разделов акта. Опыт утвердительно отвечает на этот вопрос. Общая часть это как бы коэффициент, выводимый за скобки всех последующих специальных норм. Наличие общих положений может облегчить разрешение вопросов в конкретных случаях и способствовать проведению последовательной системы внутри той же отрасли права»².

Затем И.Л. Брауде в своих рассуждениях об уровне абстрактности норм права подводит черту. «Различия в степени абстрактности, в определении вида и подвида регулируемых общественных отношений, — отмечает он, — не превращают нормативный акт в разрешение дела на основе конкретного фактического состава»³. И здесь подчеркивается такой важный прием юридической техники, как абстрактность — важнейшее свойство неопределенности юридических норм права. В правовой литературе уже обращалось внимание на многогранность свойства правовой неопределенности⁴. И здесь рассуждения И.Л. Брауде наталкивают еще на одну слабо исследуемую деталь свойства неопределенности в праве. Дело в том, что абстрактность (или, по Брауде, типизация общественных отношений в правовой норме) — одно из проявлений неопределенности в праве, о чем также уже отмечалось в юридической литературе⁵. Однако «типизируя» регулируемые правом отношения, т.е. отстраняясь от конкретики, достигается определенного уровня неопределенность юридической нормы, ее главное свойство. Уровень типизации или неопределенности правового предписания может быть неодинаков, и Брауде решает эту проблему так: «Вопрос о степени абстрактности проектируемой нормы может быть решен

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 56–57.

² Там же. С. 58.

³ Там же. С. 59.

⁴ См.: Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7. С. 4–12.

⁵ Там же. С. 5–6.

лишь на основе типизации отношений, регулируемых проектом нормативного акта. Нормативный акт может идти далеко в характере и степени типизации отношений, но может ограничиться лишь некоторыми общими признаками. Вряд ли здесь может быть дано единое для всех случаев жизни решение вопроса»¹.

И.Л. Брауде хорошо понимает связь и значимость между определенностью юридического предписания, его уровнем и правоприменительным усмотрением. На одном из примеров он, в частности, отмечает, что включение перечня или другого указания в закон «сделало бы его более определенным и резко сократило бы пределы судейского усмотрения... Законодатель, — далее отмечает автор, — не счел возможным пойти по этому пути. Он предпочел путь свободной оценки судом...»².

Таким образом, ученый прекрасно показал роль законодательной техники в достижении абстрактности юридической нормы и одновременно подчеркнул важность института усмотрения правоприменителя, в частности судебного. В то время для того, чтобы такое утверждать, нужно было набраться смелости. Дело в том, что тогда и свободу усмотрения нередко рассматривали как элемент буржуазной школы «свободного права».

О правовых «уточнениях» или дефинициях. Современное законодательство изобилует дефинициями; уже считается плохим тоном начинать подготавливать проект нормативных правовых актов без формулирования дефиниций и тем более завершить работу над проектом, не имея таковых.

И.Л. Брауде на проблеме правовых дефиниций останавливается специально. Интересно и то, что он называет их «правовыми уточнениями», в частности замечая: «Существуют широко распространенные понятия, которыми закон может оперировать без их правового уточнения»³.

Относительно необходимости и числа дефиниций в нормативном правовом акте ученый предлагает следующее решение: широко распространенные понятия освобождают от необходимости давать в законе их определения⁴; они сами по себе достаточно по-

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 59.

² Там же. С. 58.

³ Там же. С. 66.

⁴ Там же.

няты и не требуют формулирования их признаков в законе. «Другие понятия, как бы общеупотребительны они ни были, требуют их определения в законе»¹. Автор ведет речь о таких категориях, как местожительство, добросовестность и др.

Таким образом, Л.И. Брауде предлагает совершенно разумное решение проблемы дефиниций в текстах нормативных правовых актов: понятия, устоявшиеся и общеизвестные, не требуют нормативной правовой расшифровки и наоборот — понятия, не имеющие устойчивых дефиниций, спорные и неоднозначные в практической жизни, предполагают, по его словам, «правовое уточнение».

Об отсылках и примечаниях. Современное законодательство широко использует также такие приемы юридической техники, как отсылки, примечания и др. Безусловно, в то время, когда ученый писал свои «Очерки», объем законодательного массива и современный несопоставимы. Между тем говорить о неактуальности высказанных автором суждений — преждевременно. Автор справедливо полагает: «Отсылки к другим статьям того же законодательного акта полезны лишь в том случае, если такие статьи полностью применимы. Если же они применяются не полностью, а лишь частично («соответственно», как иногда излагается в нормативном акте), то отсылка к другой статье может породить неясности»². И еще одно осторожное суждение высказывает ученый: «Допустимы ли отсылки в законе к актам, которых еще нет? Такие отсылки следует признать, как правило, нецелесообразными»³.

Относительно примечаний И.Л. Брауде еще более строг: «Не должно быть в нормативном правовом акте примечаний. К сожалению, их много в действующих кодексах. При этом иногда в примечании, — отмечал исследователь, — указываются исключения из установленного правила, а иногда в примечании даются даже определения общих понятий»⁴. Аналогичное высказывание находим и относительно приложений к текстам законов, как достаточное известному приему законодательной техники и в настоящее

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 66

² Там же. .

³ Там же. С. 67.

⁴ Там же.

время. И.Л. Брауде пишет: «Нецелесообразно отнесение одних норм в текст нормативного акта, а других норм — в приложения. Такое подразделение может быть иногда понятно, как придание приложениям меньшего правового значения. Да и технически пользование нормативным актом, состоящим из положений, изложенных частично в самом акте, а частично в приложениях к нему, затруднительно»¹.

Несомненно, ученый верно подмечал необходимость строгой композиции нормативного правового текста. Изобилие примечаний в текстах законов и других нормативных правовых актах — недопустимо, как и недопустимо изложение там важных составляющих содержания документа. Автор где-то предвидел необходимую связь между нормотворческой графикой и структурой документа².

О стиле нормативных правовых актов. Особое внимание И.Л. Брауде уделяет языку законодательных текстов. Изложение своих мыслей на этот счет автор начинает известными словами М. Ломоносова о том, что «смутно пишут о том, что смутно себе представляют»³. Далее отмечается «словесное искусство», с помощью которого подготовлен нормативный правовой акт, «имеющий определенное социальное значение». Из сказанного видно, насколько высоко ценил ученый роль языковых требований и приемов в подготовке текстов нормативных правовых актов. Ссылаясь на Монтескье («О духе законов»), Брауде писал, что «слог законов должен быть сжатым, простым, что существенно, чтобы слова закона вызывали у всех людей одни и те же понятия, что прямое выражение всегда доступнее пониманию, чем изысканное или сложное»⁴.

Из конкретных правил изложения нормативных правовых актов ученый указывает на недопустимость так называемых фразеологических «длиннот», т.е. сложных предложений, трудно читаемых и соответственно препятствующих быстрому и эффективному усвоению мысли нормоустановителя. «Краткость, ясность и четкость — одно из несомненных достоинств нормативного акта»⁵.

¹ Брауде Л.И. Указ. соч. С. 69.

² Подробнее о нормотворческой композиционности документов см.: Власенко Н.А. Язык права. Иркутск, 1997. С. 128–142.

³ Брауде Л.И. Указ. соч. С. 76.

⁴ Там же. С. 77.

⁵ Там же. С. 78.

Интересны суждения И.Л. Брауде об использовании в нормативных правовых текстах архаизмов. Ученый задается вопросом: «Допустимы ли в законе старинные, не употребляемые практически в жизни термины?» И далее отвечает: «Если речь идет о названии правовых институтов, то исторически сложившиеся их наименования нередко целесообразно сохранять. Если речь идет о старинных, вышедших из употребления словах, выражениях, оборотах речи, то они, конечно, недопустимы»¹.

Надо сказать, что известный исследователь стиля законодательного текста А.А. Ушаков, прекрасно знающий работы И.Л. Брауде, отвечал на этот вопрос более категорично: «В законодательном стиле они не должны употребляться потому, что право регулирует и отражает только современные общественные отношения, а язык законодателя идет с языком вообще»². Заметим в связи с этим следующее. Архаизмы, как и историзмы, — часть пассивной лексики, которая, безусловно, вытесняется современной. Однако это не означает, что они не используются и не модернизируются и, что называется, не делают попытки остаться в истории. Исследование современного законодательства показывает, что отраслевое законодательство не только сохраняет такого плана лексику, но и активно использует (лесное, земельное и др.)³.

И.Л. Брауде обращает внимание на недопустимость использования, по выражению автора, так называемых почти созвучных терминов. Говоря современным языком, автор выступает за необходимость быть осмотрительным при использовании в законодательных текстах синонимирующих понятий и терминов. Синонимы не часто встречающаяся вещь, и каждое сочетание имеет свое смысловое значение, что может усложнить применение юридических норм, их содержащих, на практике⁴.

Автор возражает против введения в текст законов и других нормативных правовых актов канцеляризов, искусственных (надуманных) слов и выражений (жилплощадь; зеленые насаждения и др.).

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 79.

² Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967. С. 174.

³ О правилах использования архаизмов см.: Юридическая техника / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. С. 79.

⁴ Подробнее об использовании синонимов см.: Власенко Н.А. Язык права. С. 60–71.

О технических терминах автор пишет следующее: «Технические термины в нормативном акте полезны лишь в том случае, если они вносят большую ясность в правило, или если без них обойтись нельзя»¹.

В конце параграфа автор заключает следующее: «Язык нормативного акта должен быть простым, живым, народным»².

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

И.Л.Брауде был одним из тех ученых-правоведов, которые оставили свой, особый след в отечественной правовой науке. В его научных трудах, уже ставших историей, юристы продолжают находить глубокие мысли о праве, которые помогают им лучше понять и проникнуть в сущность тех или иных правовых явлений. Конечно, ученый не мог дать ответы на все вопросы (наука вообще не может и не должна давать универсальных рецептов!), и хотя научное наследие И.Л.Брауде нуждается в определенном переосмыслении с учетом достигнутого современной наукой уровня знаний, его идеи во многом сохраняют свое значение для решения актуальных теоретических и практических проблем государства и права.

Н.А. Власенко,

доктор юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Т.Н. Рахманина,

кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Е.Е. Рафалюк,

кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

¹ Брауде И.Л. Указ. соч. С. 84.

² Там же.

ОЧЕРКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

(ВСЕСОЮЗНЫЙ ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
И.Л. БРАУДЕ, Москва — 1958)

ПРЕДИСЛОВИЕ

XX съезд КПСС подвел итоги социалистического строительства в СССР, подверг критике допущенные в прошлом отдельные ошибки, наметил программу дальнейшего движения вперед. Съезд поставил задачу всемерно развивать советский демократизм, улучшать работу всех органов Советского государства в центре и на местах.

Во исполнение решений XX съезда КПСС формы руководства хозяйством приводятся в соответствие с достигнутым уровнем развития промышленности и строительства, совершенствуется советский государственный аппарат.

Большое внимание XX съезд уделил вопросам укрепления социалистической законности. Задачи охраны социалистического правопорядка и прав граждан, всемерного обеспечения осуществления ленинских принципов демократического централизма требуют совершенствования советского законодательства.

Под законодательством здесь понимаются нормативные акты, установленные органами государственной власти, а также органами государственного управления в соответствии с законом. Следовательно имеется в виду законодательство в широком смысле, охватывающее как законы, так и подзаконные нормативные акты. Социалистическое законодательство направлено на укрепление социалистического общественного и государственного устройства, на его развитие, на переход к коммунистическому обществу. Эти задачи осуществляют: а) основные (конституционные) законы, б) обыкновенные законы, в) постановления и распоряжения пра-

вительства, г) приказы министров, советов народного хозяйства, руководителей ведомств, д) решения и распоряжения местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

Подготовка законов и подзаконных нормативных актов должна обеспечить их увязку с ранее изданными актами, правильную структуру актов, последовательность их изложения, четкость формулировок, ясность и доходчивость не только для непосредственных исполнителей, но и для всех граждан.

Все большее значение приобретают вопросы законодательной техники. Необходимо теоретическое обобщение практики подготовки, принятия и опубликования нормативных актов, а также их систематизации. Такое обобщение требует широкого участия практических работников.

Публикуемые на правах рукописи (в виде макета) очерки законодательной техники имеют своей задачей содействовать развертыванию дискуссии по этим вопросам.

ВВЕДЕНИЕ

Законодательной технике у нас уделяется еще мало внимания. Нет работ по обобщению практики разработки и издания нормативных актов. Не ставятся многие связанные с проблемами законодательной техники теоретические вопросы. В частности, этим вопросам не уделяется внимания в научной и учебной литературе. Нередко приходится встречаться с мнением, что достаточно иметь юридическое образование и некоторый опыт судебной, прокурорской, юрисконсультской или юридико-педагогической работы, чтобы уметь подготовить цельный и четкий нормативный акт. Такой взгляд на законодательную технику приводит к умалению ее теоретического и практического значения. Это влечет иногда невнимательное отношение к редакции нормативных актов.

Сколько излишних споров в судах и арбитраже вызывала неудачная редакция некоторых законодательных актов. Сколько неясностей и запросов возникало в связи с этим в практике административных органов. Сколько поводов для нарушения социалистической законности создается в связи с ошибками и недочетами редакции нормативных актов.

Общеизвестная юридическая неточность, допущенная в ст. 4 Примерного Устава сельскохозяйственной артели, принятого Вто-

рым Всесоюзным съездом колхозников-ударников и утвержден-ного СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.¹, где говорится: «Не обобщаются и остаются в личном пользовании колхозного двора: жилые постройки, его личный скот и птица...». Между тем, эти объекты находятся ведь не в личном пользовании, а в личной собственности колхозного двора. Несмотря на то, что право личной собственности колхозного двора на подсобное хозяйство на приусадебном участке, на жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь было затем закреплено в Конституции СССР 1936 г., та же неточность была допущена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1956 г. «Об уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозного производства и управлении делами артели»².

Несовершенная редакция Указа Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1954 г. об ответственности за потраву³ вызвала на практике столько разногласий и запросов, что ряд сельсоветов по возможности воздерживался от его применения впредь до получения соответствующих инструктивных указаний. В дальнейшем в ряде союзных республик были изданы указы по регулированию борьбы с потравами.

В постановлении Совета Министров СССР от 22 июня 1954 г. «О порядке рассмотрения вопросов об отводе земель для государственных, общественных и иных надобностей» говорится об «отводе» земельных участков из земель колхозов, совхозов и др. предприятий и учреждений, но не упоминается об изъятии, предшествующем отводу. Между тем землепользование у нас стабильно. Отводу участков из земель, закрепленных за колхозами, совхозами и другими землепользователями, должно предшествовать их изъятие. Это принципиально особенно важно в отношении колхозов, за которыми земля закрепляется в бесплатное пользование навечно (ст. 3 Конституции СССР). Изъятие участков из земель, закреп-

¹ СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

² Во вступительной части этого Постановления говорится о количестве скота, находящегося в личной собственности колхозного двора, а в основной части постановления говорится: «...установление количества скота, находящегося в личном пользовании (подчеркнуто мною. — *И.Б.*) колхозного двора» — Правда от 10 марта 1956 г.

³ Известия от 12 января 1954 г.

ленных за колхозами, допускается лишь в исключительных случаях и в особом порядке, предусмотренном постановлениями Правительства в целях обеспечения интересов колхозов. Если необходимо изъятие отдельных участков из пользования, то оно, само собой разумеется, должно предшествовать отводу их новому землепользователю. Таковы правовые гарантии стабильности землепользования. Они должны быть четко выражены в редакции нормативных актов о порядке отвода и изъятия земель. В указанном выше постановлении они не были терминологически достаточно ясно отражены¹.

Юридическая неточность, например, допущена в Положении о порядке строительства и эксплуатации межколхозных электростанций от 3 февраля 1951 г., где указано, что правами юридического лица пользуется не предприятие (межколхозная электростанция), а его орган — Совет электростанции. Между тем, у Совета межколхозной электростанции нет ни целей, отличных от целей электростанции, ни своего обособленного имущества и баланса, ни отдельного от электростанции счета в банке. Совет осуществляет управление станцией. Следовательно, не совет электростанции, а электростанция (хозрасчетное предприятие) является юридическим лицом.

Число таких технических неудач можно было бы умножить.

Примером вдумчивой и четкой редакции может служить принятый 14 июля 1956 г. сессией Верховного Совета СССР закон о государственных пенсиях.

Юридически правильное и четкое изложение важно для всех нормативных актов. В советском социалистическом государстве нормативную деятельность осуществляет ряд органов государственной власти и государственного управления. К издаваемым ими нормативным актам должны также применяться выработанные теорией и практикой правила и приемы законодательной техники.

Процесс разработки нормативного акта требует большего труда, внимательного и глубокого рассмотрения всех сторон, регулируемых нормативным актом правоотношений, четкого формулирования каждого положения.

¹ Нормы, гарантирующие стабильность землепользования и охрану прав землепользователя, в этом постановлении выражены по существу, но редакция постановления неточная.

При разработке правовой нормы необходимо изучить ранее действующие нормы и практику их применения, ознакомиться с мотивами, убеждающими в необходимости изменения старой нормы, и полностью уяснить задачу, которая этими мотивами поставлена. Без ясного понимания существа и способов решения поставленной задачи нельзя приступить к изложению правовых норм. Лишь полностью овладев этими материалами, юрист-редактор может подойти к серьезному всестороннему исследованию предложений, которые внесены, к работе над редактированием нормативного акта.

Такой предварительной работы требует деятельность в любой области творчества и в любой отрасли производства. Писатель, приступая к работе над повестью, рассказом, очерком, сперва длительно и разносторонне подготавливает материал. Он изучает жизнь, беседует с людьми, накапливает факты, читает книги по соответствующим отраслям знаний и, лишь овладев этим материалом, приступает к творческому писательскому труду. Настоящий мастер-производственник не механически применяет старые привычные навыки обработки материала, а изучает качество этого материала, ищет наиболее реальные методы его обработки в целях достижения лучшего качества изделий, вносит предложения о создании новых видов и форм продукции.

Подобный метод изучения материалов и творческий подход необходимы в законодательной технике.

Разработка проектов нормативных актов нередко поручается не юристам-специалистам, знающим законодательство и данную отрасль хозяйства и культуры, а экономистам, производственникам, хозяйственникам. Последние, разработав проект, лишь «согласовывают» его с кем-либо из юристов. В ряде случаев юристу-редактору не предоставляют достаточного времени для глубокого и всестороннего изучения проекта и внимательной его доработки совместно со специалистами в данной отрасли хозяйства или культуры. Поэтому он нередко ограничивается мелкими поправками или настолько глухо и общо говорит о своих сомнениях, что им не придается значения.

Неупорядоченность правовой подготовки нормативных актов можно изжить путем соответствующих организационных мероприятий. Разработать же и внедрить некоторые теоретически обос-

нованные и проверенные на практике положения законодательной техники, применяемой при издании нормативных актов, — дело, требующее значительного труда теоретиков и практиков, работающих в разных отраслях права.

Очерки законодательной техники возникли в ходе работы над теоретическими вопросами подготовки, оформления, опубликования и систематизации нормативных актов. По мере разработки отдельных вопросов все более выявлялись неразрывные связи этих вопросов с учением об источниках права. Нельзя было разрабатывать вопросы законодательной техники, не касаясь понятия и видов источников права (в юридическом смысле), их соотношения и взаимосвязи. Попытка рассматривать вопросы законодательной техники и систематизации законодательных актов в полном отрыве от учения об источниках права свелась бы к описанию внешней оболочки формы без какого-либо изучения линий отграничения и внутренних связей между нормативными актами, между формой и содержанием. Такая попытка вместо углубления изучения законодательной техники свелась бы к упрощению, выхолащиванию содержания. Такая попытка была бы тем более неправильной, что вопросы об источниках права еще мало разработаны в общей теории права. Отдельные вопросы учения об источниках права (в юридическом смысле) в качестве неминуемых предпосылок к изложению вопросов законодательной техники включены в настоящие очерки. Может быть, это будет содействовать включению вопросов законодательной техники в круг вопросов, рассматриваемых общей теорией права.

§ 1. Понятие законодательной техники

Законодательство не может иметь ни вечного, ни «общечеловеческого» содержания. Оно определяется волей господствующего класса, которая обусловлена экономическим положением этого класса.

Всякое право, как известно, является частью надстройки над базисом — экономическим строем общества на данном этапе его развития. Законодательство закрепляет и охраняет не только определенные производственные, но и другие общественные отноше-

ния. Каждому историческому типу производственных отношений классового общества соответствует свой тип права, свой характер законодательства.

Вне спора, что признание обусловленности права экономическим строем общества на данном этапе его развития отнюдь не исключает необходимости учета влияния других факторов: политических, идеологических, психологических, культурных и т.д. Этим объясняется, что в государствах с одним и тем же экономическим строем право одного государства имеет часто существенные отличия по сравнению с правом другого государства.

Так, в рабовладельческий период мы видим существенные различия в положении рабов на разных этапах развития рабовладельческого государства и разные нормы закона, определявшие положение раба по законам Хаммурапи в Вавилоне и по законам XII таблиц в Древнем Риме. Так, в современных империалистических государствах законодательство континентальных европейских стран отличается от законодательства Англии. Право же США, хотя оно построено в основном по примеру Англии, в ряде институтов имеет значительные от него отличия.

В.И. Ленин, развивая свою мысль о разнообразии форм перехода к социализму, писал: «Даже тресты, даже банки в современном империализме, будучи одинаково неизбежны при развитом капитализме, неодинаковы в их конкретном виде в разных странах. Тем более неодинаковы, несмотря на их однородность в основном, политические формы в передовых империалистических странах — Америке, Англии, Франции, Германии. Такое же разногласие проявится и на том пути, который проделает человечество от нынешнего империализма к социалистической революции завтрашнего дня»¹.

Есть все основания считать, что это относится к правовым формам деятельности государств.

Различна и законодательная техника. В континентальных странах Европы мы видим в XIX в. стремление к выработке цельных крупных и сложных актов — кодексов (Россия, Франция, Германия, Австрия, Швейцария, Италия, Испания и др.). В Англии нет ни гражданского, ни уголовного, ни процессуального кодексов.

¹ Ленин В.И. Соч. Т. 23. С. 58.

Там действуют отдельные законы о продаже товаров (1893 г.), о товариществах (1929 г.), о собственности (1925 г.), о векселе (1882 г.) и т.д.

Английский юрист Ильберт¹, специально занимавшийся техникой английского законодательства, отмечал, что оно по сравнению с континентальным законодательством отличается значительно большей подробностью и детальностью. Приводя афоризм лорда Сринга, что «билли редактируются с тем, чтобы они прошли через парламент были им утверждены, подобно тому, как бритвы делаются для продажи», Ильберт писал, что этот афоризм выражает весьма важную полуистину, что принятая в Англии схема изложения закона исходит не из соображений лучшего усвоения и глубокого внедрения законодательного акта, а заботы о том, чтобы законопроект был принят парламентом. Поэтому, отмечал Ильберт, в актах парламента сперва излагался основной принцип акта, затем порядок его применения, взыскания, право административных органов издавать дополнительные правила, временные или переходные нормы и т.д. В германском же законодательстве конца XIX века общий принцип закона прямо в нем не выражается. Там считалось делом науки извлекать принцип из норм закона.

Далее, английский закон избегает ссылок на другие акты, так как по традиции всякий закон должен по возможности представлять собой законченное целое².

Своеобразие техники законодательства сказалось и на кодексах континентальных капиталистических стран. Так, например, стоит только сравнить Французский гражданский кодекс 1804 г., Германское гражданское уложение 1896 г. и Швейцарское гражданское уложение 1907 г., чтобы убедиться в разной их конструкции, в разной степени детализации норм, в разных приемах редактирования отдельных положений, в разном стиле изложения.

¹ К. Ильберт в течение ряда лет занимал должность «юрисконсульта по законодательным делам», на обязанности которого лежало редактирование всех правительственных законопроектов, т.е. он составлял проект с формальной стороны или редактировал проекты, посылаемые ему в готовом виде из ведомств (см.: Журнал Министерства юстиции. 1906. № 9. С. 69).

² Ильберт К. Техника английского законодательства // Журнал Министерства юстиции. 1906. № 9. С. 82–87.

Что же представляет собой законодательная техника? Является ли она, как некоторые думают, только техникой редактирования нормативных актов?¹

Для того, чтобы разработать или вдумчиво отредактировать проект нормативного акта, необходимо:

- 1) знать существо вопроса — те отношения, которые регулируются проектируемым законодательным актом;
- 2) знать действующее законодательство по этим вопросам;
- 3) быть знакомым с развитием этой отрасли законодательства;
- 4) обладать умением излагать отдельные правила и нормативный акт в целом.

Отсутствие знания существа вопроса лишает редактирующего проект возможности продумать связь намечаемых норм. Если речь идет о мероприятиях в области народного хозяйства, то юрист-редактор, работающий над проектом, должен знать экономику этой отрасли хозяйства, понимать закономерности ее развития. Следовательно, законодательная техника является не только правилами о языке нормативных актов, но и об их структуре, определяемой в соответствии со всем действующим законодательством.

Вопросам юридической техники посвятил в 1927 г. специальную работу Л. Успенский. В этой работе были рассмотрены вопросы общей теории права, связанные с учением об источниках права, применением права, системой права, юридическими субъектами и объектами, типами правового регулирования. Ограничиваясь формальным анализом права, подчеркивая, что этот анализ не должен противопоставляться его социологическому изучению, Успенский назвал свою книгу «Очерки юридической техники»². От прямого определения юридической техники Успенский, однако, воздержался, не уточнил содержания и границ этого понятия.

Законодательную технику, как показывает практика, нельзя полностью отделить от форм выражения воли государства, т.е. от

¹ Германский теоретик Р. Штаммлер утверждал, что «своеобразная юридическая техника существует только как учение о правовом выражении» (т.е. об обороте речи) — *Stammler R. Jahrbuch der Rechtsphilosophie*, 1923, § 262. Это — явное непонимание процесса законодательства. По адресу Штаммлера В.И. Ленин в другой связи писал, что его определения — это «теоретико-познавательная схоластика» (*Ленин В.И. Соч. Т. 34. С. 19–20*).

² *Успенский Л. Очерки по юридической технике*. Ташкент: Изд-во «Средаз-книга», 1927.

источников права. Под источниками права принято понимать акты органов государства, устанавливающие нормы права¹.

Разрабатывая проект законодательного акта, необходимо как указано выше, установить его форму как источника права². Эти формы различны. Их различия по содержанию нередко являются спорными. Границы между отдельными видами источников права не всегда точно ясны и требуют теоретической разработки. Поэтому законодательная техника связана тем самым с вопросами теории права.

Так, например, директивы XX съезда КПСС по шестому пяти-летнему плану обязывают широко содействовать рабочим, служащим и колхозникам в осуществлении ими строительства жилых домов за счет личных сбережений и с помощью государственного и колхозного кредита. Стремление трудящихся ускорить жилищное строительство подсказало ценные начинания по объединению усилий граждан в осуществлении строительства. В ряде городов и рабочих поселков в числе форм объединения усилий трудящихся по строительству жилых домов привлекла к себе внимание инициатива по совместному строительству двумя, тремя, четырьмя и более семьями двухэтажных многоквартирных домов, принадлежащих застройщикам. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР»³ рекомендовало предприятиям, организациям и местным Советам разрешать и поощрять строительство многоквартирных жилых домов по типовым проектам силами индивидуальных застройщиков на началах трудовой взаимопомощи с сохранением прав личной собственности одного застройщика на одну квартиру (ст. 24). Этим руководящим постановлением был установлен новый в гражданском праве институт права личной собственности на квартиру в многоквартирном доме, возведенном силами индивидуаль-

¹ Теория права, как известно, различает источники права в материальном и формальном смысле. Источником права в материальном смысле называют условия материальной жизни классового общества, т.е. источник правообразующей силы, источники формирования права на общественное бытие. Источником права в формальном смысле называют формы, в которых находят свое выражение правовые нормы, закон, подзаконные нормативные акты, а также санкционированные государством обычаи.

² В данной работе под источниками права понимается правотворческая деятельность органов государства, а также центров кооперативных систем и профсоюзных объединений.

³ Известия от 2 августа 1957.

ных застройщиков на началах трудовой взаимопомощи. В многоквартирном доме право личной собственности на квартиру должно сочетаться с правом общей собственности застройщиков на такие неделимые части дома, как фундамент, крыша, лестница и т.д. Новый институт — право личной собственности на квартиру — должен быть полно разработан в последующем законодательном акте. Последовательным было бы оформление этого нового института в Гражданских кодексах союзных республик.

Нельзя отрывать законодательную технику от вопросов теории права, от учения об источниках права.

Наконец, законодательная техника должна учитывать вопросы применения норм права. Органы государства, устанавливая правовые нормы, должны заранее учитывать условия, в которых эти нормы будут проводиться в жизнь. В нашей литературе спорен вопрос, применяют ли нормы права только органы государственной власти и государственного управления или также граждане¹. На какую бы из этих двух точек зрения ни стать, в обоих случаях несомненно, что всякий законодательный и другой нормативный акт должен быть так построен и сформулирован, чтобы было в бóльшей степени обеспечено его проведение в жизнь. Другими словами, законодательная техника должна обеспечивать такую четкость редакции, чтобы облегчать будущее толкование подготовляемых правовых норм: грамматическое, логическое, систематическое и историческое, а в соответствии с этим предупреждать возможное их распространительное и ограничительное применение².

¹ См. дискуссию на страницах журнала «Советское государство и право» за 1954 и 1955 гг., а также редакционную статью «К итогам дискуссии о применении норм советского права» // Советское государство и право. 1955. № 3.

² Распространительное и ограничительное толкование правовых норм имеют место в практике их применения. Попытка отрицания некоторыми авторами разделения толкования на распространительное и ограничительное исходит из того соображения, что закон в социалистическом государстве должен применяться так, как он написан (*Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. 1940. С. 265).

О недостаточной обоснованности отрицания допустимости распространительного и ограничительного толкования см.: *Вильнянский С.И.* Значение логики в применении правовых норм // Ученые записки Харьковского юридического института. Вып. III. 1948. С. 103; а также: *Карева М.П., Кечемян С.Ф., Федосеев А.С., Федькин Г.И.* Теория государства и права. 1955. С. 398–399; *Денисов А.И.* Теория государства и права. 1948. С. 480; Советское гражданское право / под ред. С.Н. Братуся. 4-е изд., 1950. С. 36; Советское гражданское право. Т. 1 / под ред. Д.М. Генкина. 1950. С. 90.

В этой части законодательная техника тесно связана с теорией и практикой применения и толкования правовых норм.

Учение об источниках права и вопросы применения и толкования правовых норм являются важными темами курсов лекций и учебных пособий по общей теории права. Вопросы же законодательной техники не включены в эту дисциплину. Они излагаются в ней, а также в курсах лекций и учебниках по отдельным отраслям права лишь попутно, от случая к случаю. Между тем эти вопросы тесно связаны между собой. Законодательство меняется в зависимости от экономического развития государства, от исторических условий. Стоит только обратиться к изменениям нашего советского законодательства по мере построения социализма и заложения основ коммунистического общества, чтобы осознать те коренные изменения в праве, которые произошли за этот сорокалетний период. Советским юристам не приходилось заново учиться. Все глубже овладевая марксистским методом и юридической техникой, они совершенствовали свои знания и обогащали свой опыт. Следовательно, дело в понимании основ данной системы права и в овладении законодательной техникой¹.

Законодательную технику нельзя рассматривать в отрыве от данной системы права. Социалистическое право закрепляет отношения двух дружественных классов рабочих и крестьян. Оно не

¹ Один из наиболее талантливых представителей буржуазной юриспруденции второй половины XIX века Рудольф Иеринг (1818–1892 гг.) в известном труде «Дух римского права» посвятил значительный раздел вопросам «юридической техники» (geist des römischen Rechts. Bd. 2, 1883, 2). Этот раздел представляет собой введение в технику древнего римского права. В нем излагаются различия между обывательским и юридическим пониманием, задачи юридической техники и средств для ее разрешения, а также указания на три основных приема юридической техники: юридический анализ, логическая концентрация и юридическая конструкция. Иеринг отмечает значение юридического метода и в частности, то, что наука права знает другие законы лучше, чем законы ее самой, что из практики юридический метод очень хорошо знаком юристам, но он является у них скорее делом чувства и привычки, нежели сознания. Восполняя этот «пробел», Иеринг делал попытку построить теорию юридического метода на основе наблюдений над римским правом. Вместе с тем он отмечал, что путь, по которому пошло старое римское право, — это путь юриспруденции вообще, что зачатки юридического метода находятся во всех правах, даже ранее научной юриспруденции. Иеринг, как и другие сторонники реалистической школы, опровергая доктрину отечественного права, утверждал, что право рождается в борьбе интересов, что нет правового положения, которое не было бы обязано своим происхождением какой-либо цели. Иеринг не видит, что цель порождается историческими условиями, что в буржуазном обществе цель определяется классовыми интересами буржуазии. Его подход к «юридическому методу» формален.

следует буржуазной науке права, которая стремится прикрыть интересы господствующего класса в буржуазном обществе соображениями о надклассовых интересах всего общества. Оно открыто указывает подлинные цели и задачи, которые ставят законодательные акты, оно мобилизует внимание органов государства, должностных лиц и всех трудящихся на правильное, четкое, точное применение нормативных актов, на обеспечение социалистической законности. В этом отличие социалистического законодательства от буржуазного законодательства. Это отличие должно быть выражено и в законодательной технике.

Вместе с тем техника социалистического права имеет немало положений, аналогичных приемам техники буржуазного права. Известны слова Маркса, что «всякая нация может и должна учиться у других...»¹. Есть технические приемы регулирования общественных отношений, которые так же как общие понятия «государство», «конституция», «закон», «юридическое лицо», «устав», «обычай», «договор», «свидетель» и т.д. применяются и в досоциалистических формациях, и при социализме. Такими общими понятиями юридической техники являются, например, проект закона, его принятие, опубликование, толкование закона и т.д.

Юридическая техника, как представляется автору, должна охватывать правила о характере, структуре и языке нормативных актов, правила толкования правовых норм, технику их применения судебными и административными органами, структуру и форму судебных решений (приговоров) и административных актов.

Важнейшей частью юридической техники является законодательная техника, которая используется при разработке постановлений, решений, распоряжений, приказов, инструкций, правил, положений, уставов и других нормативных актов. Эти общие понятия наполняются в социалистическом государстве принципиально новым содержанием, вытекающим из всей системы социалистического права.

Каково же соотношение между законодательной техникой и законодательной политикой? Законодательная политика предопределяет законодательную технику. Решение вопроса с точки зрения политики является необходимой предпосылкой законода-

¹ Из предисловия к первому изданию «Капитала» (см. *Маркс К.* Капитал. Т. I. 1949. С. 7–8).

тельной техники. В частности, вопрос, регулировать ли отношения новым законом или сохранить в силе действующий закон, создавать ли новый правовой институт или нет — это вопрос законодательной политики, соответственно предопределяющий законодательную технику.

Выделяя основные стороны законодательной техники, ее можно определить как правила о характере, структуре и языке нормативных актов.

§ 2. Сочетание в законодательной технике вопросов науки и мастерства

Слово техника (от греческого слова *techne* — искусство, ремесло, мастерство) имеет два основных значения: 1) инженерная наука по использованию сил и средств природы и 2) методы (способы) деятельности по созданию вещей или совершению действий¹.

В основе техники как инженерной науки лежит использование законов природы, выявляемых естествознанием. В этом понимании техника является специальной наукой (инженерной наукой).

Наряду с этим пониманием под техникой нередко подразумевают методы (способы) деятельности по созданию вещей или совершению действий. В этом смысле говорят о технике написания произведения литературы², о технике преподавания, о технике экспертизы и т.д.

Методы труда над разработкой, оформлением и опубликованием нормативных актов рождаются не случайно. Они создаются в результате накопления огромного опыта, образования определенных навыков изложения законов и других нормативных актов, учета итогов их опубликования, применения и толкования.

Социализм строится планомерно, на основе сознательного использования объективных законов развития общества в интересах трудящихся масс. Регулируя экономические отношения, право может это делать в полном соответствии с интересами экономиче-

¹ Кроме того, техника еще имеет значение результата овеществления труда в орудиях производства.

² О профессиональной технической квалификации литераторов говорил Максим Горький в «Беседе с молодыми» (Сочинения. Т. 27. 1954; цит. по сборнику «О писательском труде», изд. «Советский писатель», 1955. С. 15. «О технике прозы» говорил А. Макаренко в беседе с начинающими писателями (см. сборник «О писательском труде», изд. «Советский писатель», 1955. С. 119); О «литературной технике» пишет Конст. Федин (там же. С. 329) и др.

ского развития, но оно может отставать или, расходясь с действительностью, забегать вперед. Право может ускорить или замедлить, усиливать или ослаблять те или иные экономические тенденции, но оно не может отменить действие объективных экономических законов.

Рассматривая подготовляемый нормативный акт с точки зрения его соответствия развитию социалистических экономических отношений, необходимо внимательно рассмотреть его экономическую обоснованность. Это относится к области науки¹.

В нормативных актах мы видим часто научные выводы, основанные на достижениях науки, на открытиях и изобретениях. Таковы, например, постановления Правительства об использовании атомной энергии в мирных целях, об освоении целинных земель, о создании защитных лесных полос, о гидростроительстве и др.

Выводы развития науки и достижения прогрессивной техники лежат в основе общесоюзных государственных стандартов (ГОСТов) и технических условий, которым должна соответствовать продукция промышленных предприятий, в основе строительных и санитарных правил, противопожарных мероприятий, техники безопасности и т.п.

Наука и практика неразрывны, ибо наука — это обобщение практики. Техника не может развиваться без соответствующего развития науки, как и наука без соответствующего развития техники. Наука лежит в основе, направляет и обогащает законодательные акты.

В частности это относится к экономической науке. Марксистско-ленинская экономическая теория вооружает органы государства знанием законов общественного развития, указывает пути руководства народным хозяйством, позволяет успешно решать на каждом этапе развития социалистического общества актуальные вопросы народного хозяйства. Как известно, политическая экономия изучает производственные отношения в целом, как в связи с производительными силами, так и в связи с надстройкой. Исходя

¹ Здесь следует оставить в стороне вопрос, можно ли проводить деление всех наук на науки теоретические и практические. Есть науки более абстрактные (например, физика, политическая экономия) и менее абстрактные (например, механика, экономика сельского хозяйства), но не может быть науки, оторванной от практики. Если же такое подразделение по каким-либо показателям проводить, то правовые науки — это практические науки.

из положений политической экономии, действуя на основе познания экономических законов развития общества, экономическая политика социалистического государства направляет хозяйственное и культурное строительство страны. Товарное производство существует в жизни социалистического общества. Социалистические преобразования в сельском хозяйстве и оснащение его современной техникой обеспечили значительный рост производительности труда, в результате чего товарная продукция сельского хозяйства страны выросла (по сравнению с дореволюционным периодом) в несколько раз; значительно повысилось благосостояние колхозного крестьянства. Пленумы ЦК КПСС разработали за последние годы программу крутого подъема сельского хозяйства. ЦК КПСС и правительство СССР, руководя ее осуществлением, выдвинули конкретные задачи реорганизации машинно-тракторных станций на новом этапе развития колхозного строя. Закон «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций», принятый первой сессией Верховного Совета СССР пятого созыва 31 марта 1958 г., обоснован теоретическими ленинскими положениями о двух формах социалистической собственности и их развитии, данными об экономическом состоянии колхозов и колхозников на данном этапе, показателями, к чему приведет перемещение техники из МТС (государственные хозяйства) в колхозы (кооперативные хозяйства), задачей укреплять и развивать как колхозы, так и совхозы, использовать возможность той и иной формы хозяйства для быстрейшего создания в стране полного достатка сельскохозяйственных продуктов, для решения задач коммунистического строительства. Закон от 31 марта 1958 г. основан на положениях экономической науки. В нем проведены ленинские положения об экономической политике.

Огромное значение имеют положения правовой науки. Ленинские положения о колхозно-кооперативной собственности, правовые принципы построения колхозов и кооперативных организаций, их деятельности, распределения доходов лежат в основе закона от 31 марта 1958 г.

Ленинский принцип демократического централизма, правовые положения об организации управления лежат в основе закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления про-

мышленностью и строительством», принятого Верховным Советом СССР 10 мая 1957 г.

В основе готовящегося нового закона (положения) об изобретениях должны лежать выработанные наукой начала советского изобретательского права. Значение изобретательства в СССР, задачи всяческого содействия техническому новаторству, содействия широкому сотрудничеству СССР со странами социалистического лагеря, а также другими зарубежными странами, установка на массовость изобретательства и на плановое руководство изобретательством требуют издания единого закона СССР об изобретательстве. В нем должны быть сохранены принципы действующего законодательства о дифференциации новаторских технических предложений, об их охране и вместе с тем внесены существенные изменения в порядок рассмотрения их новизны и полезности, обеспечения независимости экспертизы, правильного исчисления авторского вознаграждения за изобретение и т.д. Подготовка норм, устанавливающих эти изменения, должна учитывать выводы науки изобретательского права.

Законодательная техника должна обеспечивать цельность законодательного акта, соответствие всех его частей, отсутствие противоречий или неясностей, его связь с другими действующими нормативными актами.

В юридической литературе ранее было принято говорить о технике права в смысле внешнего оформления законодательных актов; при этом технике права противопоставлялась наука права. Между тем, законодательная техника должна быть пронизана элементами науки. Вместе с тем юридическая наука не может не изучать законодательную технику, не содержать некоторых элементов законодательной техники. В этой их взаимосвязи одна из основ как социалистической юридической науки, так и законодательной техники. В этой их взаимосвязи одна из основ укрепления социалистической законности.

Проверяя соответствие правил готовящегося нормативного акта выводам науки, на которых он основывается, юрист-редактор обязан не ограничиваться вопросами внешней редакции проекта, а ознакомиться с его обоснованием и другими материалами и сверить их с формулировкой вступительной части проекта и отдельных норм. Возможны в связи с этим возражения, что ни один юрист, даже

будь он семи пядей во лбу, не может знать существа всех вопросов науки и практики, что возлагая на юриста такую обязанность этим пытаются поставить его в положение поверхностного дилетанта, а то и круглого невежды, берущегося за все. Такие возражения были бы в данном случае неосновательны. Юрист, редактируя нормативный акт, не обязан и не может самостоятельно по существу проверять научную и практическую обоснованность каждого содержащегося в нем правила. Этого не может делать и каждый из депутатов Верховного Совета или местного Совета депутатов трудящихся, знакомясь с проектом закона, постановления, решения. Не может, как правило самостоятельно по существу все детально разработать и министр или председатель исполкома. Знакомясь с проектом нового нормативного акта, они изучают приложенные к нему материалы (объяснительная записка, отзывы, данные экспертизы и т.п.) и сопоставляют эти данные с предложениями, содержащимися в представленном проекте. При возникновении же неясностей или сомнений они истребуют дополнительные данные. Примерно в аналогичное положение должен быть поставлен юрист-редактор при подготовке заключения по проекту нормативного акта и при разработке проекта. Не осуществляя административных функций, он должен иметь возможность ознакомиться со всеми материалами, обосновывающими проект, сопоставить проект с действующими нормативными актами и высказать свое мнение по содержанию, структуре и форме проекта, а при самостоятельной разработке проекта — представить всесторонне продуманный проект.

Практика показывает, что нередко представляемый на утверждение проект сложного нормативного акта содержит ряд виз компетентных в своей узкой области должностных лиц, но каждый из них отвечает лишь за отдельные правила, а не за их совокупность. В результате возможны случаи несогласованности отдельных правил (особенно при их изменении или уточнении в порядке согласования с другими ведомствами), пропуски, не исправленные опiski и т.д. Юрист-редактор не вправе слепо довериться авторитету лица, завизировавшего нормативный акт, а обязан непосредственно ознакомиться со всеми материалами и продумать соответствие нормативного акта этим материалам. При наличии разночтения, противоречий, пропусков и т.д. он обязан обратить особое внимание на это лиц, которые должны подписать данный акт.

Совокупность законодательных актов не образует однородной массы. Группируя их по степени охвата ими правоотношений и по их соотношению, мы видим некоторую систему их подчинения и соподчинения (см. ниже § 3).

На основе и в соответствии с основным законом (конституцией) создаются крупные отраслевые акты. Такими цельными отраслевыми законами являются, в частности, кодексы. Кодекс, как известно, — единый законодательный акт, содержащий систематически изложенные нормы, относящиеся к какой-либо отрасли права. Таковы кодексы: гражданский, гражданско-процессуальный, уголовный, уголовно-процессуальный, кодекс законов о труде и другие, объединяющие и систематизирующие нормы, относящиеся к определенной отрасли права. При таком понимании кодекса к категории кодексов должны быть отнесены лишь крупные и сложные отраслевые нормативные акты. Поэтому, например, теоретически мыслимо издание административного кодекса¹, но было бы непоследовательным дробить свод административных законодательных актов на многие части и, выделяя отдельные группы норм, тоже называть их кодексами. Необоснованной была бы попытка говорить о милицеском, противопожарном, ветеринарном, переселенческом, кинопромышленном или ином «кодексе».

К сожалению, в нашем законодательстве наряду с крупными сложными и цельными актами, как гражданский и уголовный кодексы, мы видим и такие несложные узко-специальные кодексы, как Таможенный кодекс СССР 1928 г.² Как бы высоко не расценивать таможенное дело и значение таможенных правил, все же это лишь одна из групп административно-правовых норм. В значительной части это правила досмотра грузов, находящихся под таможенным контролем. По своему содержанию таможенные правила в условиях монополии внешней торговли на три четверти, если не больше, относятся к взаимоотношениям между государственными учреждениями и предприятиями. Нет достаточных оснований называть эту группу норм кодексом. Таможенный устав,

¹ См. Административный кодекс УССР, изданный 12 октября 1927 г. Он охватывал, несмотря на его значительный размер, только нормы, относящиеся к деятельности милиции, а также к деятельности исполкомов местных Советов в области охраны порядка и безопасности. В других союзных республиках аналогичные кодексы изданы не были.

² СЗ СССР. 1929. № 1. Ст. 2.

а не кодекс был издан в СССР в 1925 г.¹ Лишь при его пересмотре в 1928 г. он был принят под названием Таможенного кодекса (без внесения каких-либо объективно ясных показателей для обоснования такого переименования). Отнесение таких узко-специальных административных правил к простой категории кодексов не обосновано ни теоретически, ни практически.

В области регулирования деятельности транспорта мы видим для одних (при том наиболее массовых перевозок) отраслей — уставы, а для других — кодексы: Устав железных дорог СССР 1954 г., Устав внутреннего водного транспорта СССР 1955 г., Кодекс торгового мореплавания СССР 1929 г., Воздушный кодекс СССР 1935 г. Мотивы отнесения одних из них к числу уставов, а других к числу кодексов непонятны. Последовательнее было бы все эти отраслевые акты отнести к категории уставов.

В этом, в частности, проявляется научная сторона законодательной техники.

Однако вместе с тем она является мастерством, искусством. Под искусством в широком смысле понимается обобщение личного опыта, мастерства. Искусство в широком смысле охватывает любое профессиональное мастерство².

¹ СЗ СССР. 1925. № 5. Ст. 53.

В дореволюционной России, где различались понятия «уложение» в смысле кодекса и менее крупный и менее сложный узко-специальный закон, именуемый «устав», был издан Таможенный устав.

В некоторых капиталистических странах термин кодекс нередко применяется к различным видам законодательных актов. Так, например, во Франции наряду с гражданским и уголовным кодексами, существуют генеральный кодекс налогов, сельский кодекс, кодекс ремесел, кодекс кинопромышленности, кодекс морских портов и т.д. Не только принципы охвата отношений, их объединения и группировки, но и схемы построения этих кодексов весьма различны. Так, французский сельский кодекс (декрет правительства № 55–453 от 16 апреля 1955 г.) включает нормы, регулирующие режим землепользования, пользование с/х инвентарем, деятельность с/х кооперации, правила с/х кредита, социальное страхование, а также правила охоты, рыбной ловли и т.д. По установившейся у нас терминологии это, конечно, не кодекс. Его содержание не имеет единого правового стержня. Это по существу сборник специальных норм для некоторых видов хозяйства в сельской местности.

² Римское *ars* — искусство охватывало даже науку. Искусство в смысле высшего мастерства охватывает и исключительные технические приемы и методы. В отличие от искусства в широком смысле под искусством в специальном смысле понимают одну из форм общественного сознания, важнейший элемент человеческой культуры, специфическая особенность которого состоит в том, что «оно отражает действительность в художественных образах» (БСЭ. Т. 18. С. 507). Именно в этом плане А.Н. Толстой, выступая на конференции молодых писателей национальных республик в 1938 г., говорил: «Искусство — это опыт личной жизни, рассказанный в образах, в ощущениях, — личный опыт, претендующий стать обобщением» (см. сборник «О писательском труде», 1955. С. 279).

Правовые нормы должны быть построены в увязке с другими правовыми нормами, без повторений и пробелов. Они должны быть изложены просто, четко, ясно, доходчиво, хорошим языком. Такое их изложение требует мастерства, искусства в широком его понимании. Отсутствие мастерства изложения делает нормативный акт часто бесцветным, неясным, менее действенным.

Такое мастерство достигается опытом и приложением большого труда. Мы видим крупные законодательные акты, на подготовку которых были потрачены десятки лет, и являющиеся несмотря на это тусклыми, трудно усваиваемыми. Примером может служить Германское Гражданское Уложение 1896 г. Проект его готовился 23 года. Первая многочисленная комиссия по его разработке провела 700 заданий, а вторая — 450 заседаний. Между тем как проект Французского гражданского кодекса 1804 г. был подготовлен в 1801 г. за четыре месяце (комиссий в составе всего 4 человек), а затем по получении отзывов с мест был частями (всего 36 законов) принят в 1803 г.

Технически прекрасно изложенный бернским профессором Е. Губером Швейцарский гражданский кодекс 1907 г. готовился долго (14 лет), но получил настолько высокую техническую оценку юристов всего мира, что в Германии после его издания раздавались голоса о целесообразности замены текста Германского Гражданского Уложения текстом Швейцарского кодекса¹.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 года, подготовленный в течение очень короткого срока (около 2 месяцев)², явился образцом для ГК других союзных республик и несмотря на его отдельные недостатки способствовал упрочению и развитию социалистической системы хозяйства и продолжает действовать по настоящее время.

¹ Е. Губер совмещал глубокое знание швейцарского права с умением облекать мысль закона в ясную и точную форму. Проект кодекса был разработан Губером и опубликован в 1900 г. Затем комиссия по разработке проекта в составе 31 члена (профессора, депутаты, чиновники, представители банков, обществ торговли и промышленности, союзов рабочих, крестьян, общества искусств и ремесел и т.д., а также девять экспертов по техническим вопросам) рассмотрели по частям разработанный проект на своих сессиях, состоявшихся поочередно в разных городах Швейцарии. В 1905 г. проект был передан в редакционную комиссию Союзного Собрания. Окончательный вариант, одобренный пленумом редакционной комиссии в 1907 г., был в том же году без изменений единогласно принят Союзным Советом. Швейцарский гражданский кодекс был впоследствии реципирован в Турции и некоторых других странах.

² Энциклопедия государства и права. 1926. № 1. С. 703.

К области мастерства относится не только четкая структура и хороший язык правовых норм (см. § 5), но также простота и краткость изложения нормативного акта.

Законодательная техника требует возможного сокращения законодательных материалов как по количеству издаваемых актов, так и по их размерам. Чрезмерное обилие актов и излишняя просторность их изложения усложняет, делает затруднительным их усвоение и применение. Принцип экономии материалов должен применяться и в законодательной технике. Необходимость экономного обхождения с законодательным материалом подтверждается историей права.

Искусно избегая наслоения нормативных актов, расчищая устаревшие (полностью или частично) акты, своевременно внося необходимые в них изменения, просто и кратко излагая их содержание, органы государства содействуют экономии нормативных материалов и улучшению законодательной техники.

В сочетании науки и мастерства существо законодательной техники. Примером этого может служить Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., который имел своей задачей обеспечить всемерное развертывание товарооборота на основе экономической смычки рабочего класса и трудового крестьянства. Характеризуя проект Гражданского кодекса, В.И. Ленин указал: «Мы и здесь старались соблюсти грань между тем, что является законным удовлетворением любого гражданина, связанным с современным экономическим оборотом, и тем, что представляет собой злоупотребление нэп'ом...»¹. ГК закрепил переход основных средств производства в собственность государства. ГК установил, что гражданские права охраняются законом за исключением тех случаев, когда они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением. ГК признал недействительными сделки, совершенные с целью, противной закону, или в обход закона, а также сделки, направленные к явному ущербу для государства. Вместе с тем ГК допустил под контролем государства и при обеспечении его регулирующего воздействия право частной собственности на мелкие промышленные и торговые предприятия. В этой, как и в других отдельных частях ГК РСФСР 1922 г. давно устарел. Некоторые его главы и статьи были отменены. Все же в целом он сохраняет свое

¹ Ленин В.И. Соч. Т. 33. С. 356.

огромное значение как основа для рассмотрения гражданских правоотношений социалистического общества. Его структура ясно и последовательно изложена. Его язык, как правило, прост и четок. В нем нет книжных или декларативных (неработающих) определений. Все его нормы взаимосвязаны.

Требования и правила законодательной техники меняются в зависимости от исторических условий в связи с переходом к более высокой ступени развития общественной формации, развитием языка, грамотности, культуры в целом, в зависимости от появления новых способов ознакомления с нормативными актами (газеты, радио) и т.д.

Законодательные акты должны быть рассчитаны на определенные периоды развития хозяйства и культуры и своевременно изменяться¹.

§ 3. Общетеоретические предпосылки законодательной техники

Подготовка нормативного акта требует вдумчивого выяснения его места в большой и сложной системе разнообразных нормативных актов, установления их правильного соотношения и разграничения. Для их разрешения необходим теоретический анализ ряда более общих вопросов права. Эти вопросы нельзя включить в понятие законодательной техники, но вместе с тем нельзя рассматривать законодательную технику в отрыве от общетеоретических вопросов. Они неразрывно связаны. Указанные теоретические вопросы должны быть при этом рассмотрены в первую очередь. Это — необходимые общетеоретические предпосылки законодательной техники.

В их числе: классификация нормативных актов по порядку их установления и по содержанию; вопросы разграничения союзного и республиканского законодательства; разграничение между актами разных отраслей права.

¹ Трудно согласиться с Д.А. Керимовым, полагающим, что несмотря на проведенные работы по кодификации отдельных отраслей права, рожденного революцией, в острый переломный момент в жизни социалистического общества может быть признано нецелесообразным проведение полной кодификации советского законодательства и что это может быть отложено на много, даже десятки лет. (Керимов Д.А. Законодательная деятельность Советского государства. 1955. С. 108). Такое отложение назревшего пересмотра нормативного акта будет расходиться с принципом социалистической законности.

А. Классификация нормативных актов по порядку их установления и по содержанию

Вопросы классификации нормативных актов являются существенными вопросами законодательной техники. Вместе с тем, как отмечено выше, они являются вопросами теории права.

1. Классификация их должна быть прежде всего произведена по способу их установления и по органам, их устанавливающим, т.е. каким именно органом государства принят или санкционирован данный акт. Такими органами являются: а) Верховный Совет СССР, Верховные советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, б) Президиумы Верховных Советов, в) Правительство СССР и правительства союзных и автономных республик, г) министры, председатели советов народного хозяйства, руководители ведомств, д) Советы депутатов трудящихся и их исполкомы.

Нормы устанавливаются (санкционируются) нормативными актами органов государства. Следовательно, даже если издается одна изолированная норма, то ее издание облекается в форму нормативного акта. Поэтому по способу установления норм последовательнее классифицировать не отдельные нормы, а нормативные акты. Лишь в том случае, когда правовой институт определяется комплексом норм, установленных разными органами государства в различного вида нормативных актах, может возникнуть специальный вопрос о разной юридической силе этих норм.

Для техники законодательства первостепенное значение имеет классификация нормативных актов по способу их установления. Эта классификация установлена в Конституции СССР и Конституциях союзных и автономных республик.

Законы являются актами высшей власти в государстве и могут быть изменены или отменены только другими законами. Законы принимаются соответственно Верховным Советом Союза ССР, Верховными Советами союзных республик и Верховными Советами автономных республик.

Во исполнение законов издаются подзаконные нормативные акты, содержащие конкретизацию норм, установленных в законе. В их числе прежде всего нормативные указы Президиума Верховного Совета СССР и Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик.

Помимо издания указов Президиумы Верховных Советов принимают постановления нормативного характера. Так, например, Президиум Верховного Совета СССР принял 7 апреля 1956 г. постановление «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР»¹.

Вопросы классификации нормативных актов по способу их установления нельзя свести только к вопросам компетенции органов государства, т.к. один и тот же орган в ряде случаев вправе принимать разного вида акты. Как выше отмечено, Верховный Совет СССР принимает законы, а Президиум Верховного Совета СССР издает указы и принимает постановления. Следовательно вопрос стоит не только о разграничении компетенции Верховного Совета и Президиума Верховного Совета СССР, а также в разграничении видов актов.

В ст. 32 Конституции СССР установлено, что законодательная власть осуществляется исключительно Верховным Советом СССР. Законодательная инициатива принадлежит в одинаковой мере каждой из двух палат Верховного Совета СССР: Совету Союза и Совету Национальностей (ст. 38 Конституции СССР).

По установившейся практике, как Совет Союза, так и Совет Национальностей избирают комиссию законодательных предположений, в функции которой входит предварительное изучение и дача заключения по внесенному на рассмотрение палаты проекту закона.

После обсуждения проекта закона каждая из палат принимает постановление о принятии или отклонении проекта.

Согласно ст. 39 Конституции СССР закон считается утвержденным, если он принят обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством голосов каждой палаты. В соответствии со ст. 32 Конституции СССР общесоюзные Законы издаются только Верховным Советом СССР.

Какие же вопросы разрешаются путем издания законов и какие путем издания указов и постановлений Президиума Верховного Совета? Единого и точного ответа на этот вопрос мы в законе не находим.

Какие крупные хозяйственные и политические вопросы должны быть рассмотрены Верховным Советом, а какие, как менее

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 8.

значительные, могут быть разрешены нормативными указами его Президиума, не может быть заранее детально, точно и исчерпывающе разработано. Теоретически можно лишь наметить, что более общие вопросы должны быть предметом рассмотрения Верховного Совета. К их числу следует, в частности, отнести основы законодательства о труде, основы законодательства о браке и семье, основы гражданского и уголовного законодательства, основные начала землепользования и др.

Целесообразно, чтобы крупные вопросы, по примеру закона о государственных пенсиях, принятого Верховным Советом СССР 14 июля 1956 г., Закона от 10 мая 1957 г. о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством, Закона от 31 марта 1958 г. о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций, предварительно подвергались обсуждению в печати и на собраниях рабочих, служащих и интеллигенции и лишь затем рассматривались Верховным Советом.

Высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти являются Совет Министров СССР и соответственно Советы министров союзных и автономных республик. Совет Министров СССР и Советы министров союзных и автономных республик издают постановления и распоряжения (ст.ст. 66 и 81 Конституции СССР).

Совет Министров издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов и проверяет их исполнение (ст. 66 Конституции СССР). Постановления и распоряжения Совета Министров являются подзаконными актами. Поэтому нельзя считать достаточно обоснованным включение, например, в утвержденный Советом Министров СССР 8 сентября 1954 г. Устав железных дорог СССР норм, являющихся по существу нормами закона (пределы и порядок материальной ответственности железных дорог за сохранность грузов и багажа и др.).

Постановления, принимаемые Советом Министров, отличаются от его распоряжений: а) по порядку их установления и б) по кругу вопросов. По порядку их установления постановления Совета Министров, как коллегиального органа, принимаются коллегиально и подписываются председателем или заместителем председателя, а также управляющим делами Совета Министров, а рас-

поряжения (по установившейся практике) подписываются председателем Совета Министров или его заместителем единолично во исполнение постановлений Совета Министров.

По кругу вопросов распоряжения Совета Министров отличаются от его постановлений оперативностью решения более мелких вопросов, в целом уже разрешенных постановлениями¹.

Министры издают приказы и инструкции (ст.ст. 73 и 85 Конституции СССР). В чем же различия этих двух видов актов? По способу установления никаких различий между ними нет. Как приказы, так и инструкции издаются единолично министром или его заместителем. Различия намечаются по содержанию их. Приказ может носить характер как индивидуального акта (приказ о назначении на должность, о награждении, о наложении взыскания и т.д.), так и нормативного акта (приказ о порядке делопроизводства, о порядке подписи документов, выдачи доверенностей и т.д.). Инструкция всегда носит нормативный характер. Она должна по своему характеру содержать подробное наставление, руководящие указания, совокупность правил для выполнения чего-либо. В этом же смысле говорят об инструкции руководителю делегации, отправляемой для переговоров, об инструкциях дипломатическому представителю и т.п. Термин «инструкция» применяется и в более широком смысле правил по выполнению определенного рода деятельности, например, инструкция по технике безопасности на таких-то предприятиях.

Различия по содержанию нормативных приказов и инструкций не указаны в законе. Теоретически их трудно разграничить по единому признаку.

Практика намечает эти различия по двум внешним показателям: а) приказ издается краткий, сжатый по форме, а инструкция носит более широкий и подробный характер и б) приказ идет непосредственно от имени министра, а инструкция разрабатывается аппаратом, а министром лишь утверждается.

¹ Терминологически такое понимание постановления и распоряжений отражается в наименовании акта («постановление», «распоряжение»), но не в форме его изложения. Постановления и распоряжения издаются от имени Совета Министров. Каждое из них содержит формулу: «Совет Министров постановляет».

В Германской Демократической Республике принята иная терминология. Там согласно закону от 16 ноября 1954 г. Совет министров издает распоряжения (*Verordnungen*), к числу которых относятся все решения, непосредственно устанавливающие права и обязанности граждан, и принимает постановления (*Reschlüsse*), которые содержат указания государственным органам.

На практике часто встречается не вытекающее непосредственно из закона соединение этих двух форм путем утверждения инструкции приказом. В этом случае инструкция теряет свой самостоятельный характер и становится приложением к приказу.

Местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты принимают решения и дают распоряжения (ст.ст. 98 и 99 Конституции СССР). Разграничение между этими двумя формами деятельности Советов депутатов трудящихся и их исполкомов идет в том же направлении, как и различия между постановлениями и распоряжениями Совета Министров. Решения принимаются исполкомом коллегиально и подписываются председателем и секретарем исполкома, а распоряжения даются председателем или заместителем председателя единолично (во исполнение решений Совета или исполкома). По своему содержанию распоряжения исполкома носят характер оперативной конкретизации и детализации ранее состоявшихся решений.

Одно время в практике исполкомов появился особый вид решений, официально именовавшийся «обязательные решения». Объяснялось это обыкновением выделять решения, предусматривающие административную ответственность за нарушение установленных правил. Такие решения по старой (формально не отмененной) терминологии носили название «обязательные постановления»¹. В связи с принятием Конституции СССР 1936 г. Советы депутатов трудящихся принимают решения, а не постановления. Поэтому некоторые исполкомы применяли к решениям, носящим характер прежних «обязательных постановлений», термин «обязательное решение». Такая неудачная и не соответствующая закону терминология могла навести на мысль, что одни решения исполкомов обязательны, а другие якобы необязательны. Ныне практика Московского и Ленинградского городских и областных Советов полностью отказалась от этого неудачного по существу и незаконного термина.

Иногда решения исполкомов, предусматривающие административную ответственность граждан и должностных лиц, облекаются в форму правил, утверждаемых решениями исполкома. Так, например, 3 августа 1956 г. исполком московского городского Совета решением № 39/21 утвердил санитарные правила торговли на колхозных рынках г. Москвы. Эти подробно изложенные правила (в них 51 ста-

¹ СУ РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

тью) обращены главным образом к должностным лицам социалистических предприятий и организаций. Приданная им форма «правил» доходчива. Граждане, пользующиеся рынками, общественные организации и контрольные органы могут без труда проверять их выполнение. Эти правила внешне составляют «приложение» к утвердившему их решению исполкома, но являются составной частью решения¹. Хотя такая форма непосредственно не предусмотрена законодательным актом, но она и не противоречит закону.

Вопрос о соотношении нормативных актов местных органов государственного управления с актами республиканского и общесоюзного значения теоретически прост и ясен. Нормативные акты местных государственных органов не могут расходиться с актами центральных органов. Действуя на подлинно демократических началах, местные органы государственной власти обеспечивают четкое исполнение законов и подзаконных актов СССР и союзных республик на местах. Вместе с тем, в рамках закона и в пределах своей компетенции местные Советы депутатов трудящихся и их исполкомы обеспечивают применение законов с учетом местных особенностей. Их деятельность осуществляется на основе демократического централизма, создавшего возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели².

Исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся, осуществляя руководство местным культурным и хозяйственным строительством, обеспечивая охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законом СССР и союзной республики (ст.ст. 97 и 98 Конституции СССР).

В принимаемых решениях исполкомы конкретизируют в соответствии с местными условиями и в пределах своей компетенции применение законов и постановлений Правительства, но они не вправе принимать решения, не соответствующие закону или постановлениям Правительства.

Проект решения, где налицо прямое противоречие закону, будет, как правило, раскритикован при его обсуждении на заседании

¹ Бюллетень Исполкома Мосгорсовета. 1956. § 17. С. 1–6.

² См.: Ленин В.И. Соч. Т. 32. С. 416.

исполкома или, в случае его принятия, будет опротестован прокуратурой. Если же решение исполкома мотивировано интересами дела, борьбой с волокитой и т.п., то такое нарушение может долго оставаться незамеченным¹.

Конкретизируя применение закона или постановления Правительства в соответствии с местными условиями, исполком местного Совета обязан обеспечить его неуклонное исполнение. Этому должно содействовать четкое построение решения исполкома. Между тем, воспроизводя положение закона и устанавливая меры по обеспечению его внедрения в жизнь, решение исполкома может в некоторых случаях, вопреки намерениям его авторов, по существу снизить значение закона и ответственность за его нарушение. Так, например, решение исполкома Ленгорсовета от 23 марта 1955 г. «Об обеспечении выполнения строительных правил в гор. Ленинграде»² отметило, что на ряде строек в гор. Ленинграде нарушаются элементарные строительные правила, в результате чего имеют место некачественные работы, вызывающие необходимость их исправления, срывы сроков строительства и т.д. и обязало руководителей строительных трестов, начальников управлений и участков, а равно производителей работ и руководителей строящихся предприятий (застройщиков) и их технический персонал производить регистрацию и перерегистрацию строительства, не пускать в дело недоброкачественные материалы, не допускать самовольного отступления от утвержденных проектов и смет и т.д. Лица, виновные в нарушении этого решения подвергаются, согласно п. 2 решения, в административном порядке предупреждению, штрафу 100 руб. или исправительно-трудовым работам на срок до 30 дней; если же эти нарушения повлекли за собой тяжелые последствия, то виновные привлекаются к уголовной ответственности.

Так, воспроизводя очень важное и твердое положение закона о недопустимости самовольного отступления от утверждения проектов и смет, указанное решение исполкома без всяких оснований неожиданно снизило ответственность за это грубое нарушение закона до штрафа на сумму до 100 руб., налагаемого в административном порядке.

¹ Так, Каменский райисполком установил штраф до 100 р. за несоблюдение правил уборки и обработки льна (см.: Советская Россия от 12 января 1957 г.).

² См.: Сборник решений исполкома Ленгорсовета. 1956. Лениздат.

От незаконности решения исполкома следует отличать его нецелесообразность по существу. Так, в юридической литературе приводился пример решения райисполкома об организации райпищекombината при неподготовленности продовольственной базы в районе¹. Такое решение является законным, но не соответствующим указаниям о предпосылках организаций таких предприятий. Оно является ошибочным по существу вследствие неправильной оценки условий.

Совместные распоряжения, постановления, решения, инструкции, приказы двух и более исполнительно-распорядительных органов государства не предусмотрены законом. Они могут издаваться во исполнение специальных постановлений Правительства. Так, например, Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 августа 1955 г. «О мерах по дальнейшей индустриализации, улучшению качества и снижению стоимости строительства»² обязало Госэкономкомиссию СССР, Госплан СССР, Министерство Финансов СССР и Государственный Комитет Совета Министров СССР по делам строительства разработать и утвердить указания о порядке изменения планов капитальных работ и планов финансирования по министерствам и ведомствам в связи с централизацией средств, предусматриваемых по III части смет на строительство. Эти «указания» явятся специальным нормативным актом, изданным по поручению Правительства совместно четырьмя ведомствами.

Тем же постановлением в целях упорядочения нормирования труда в строительстве было поручено Государственному комитету Совета Министров СССР по делам строительства совместно с Государственным комитетом Совета Министров СССР по вопросам труда и зарплаты утвердить по согласованию с ВЦСПС обязательные для строительства всех министерств и ведомств единые нормы выработки и расценки на строительные и монтажные работы. Этот нормативный акт должен быть в силу специального поручения Правительства совместным актом двух ведомств, согласованным с ВЦСПС.

Кроме случаев выполнения специальных поручений Правительства министерства и ведомства, как правило, не должны издавать объединенные нормативные акты. Каждый орган государства име-

¹ См.: Сборник «Социалистическая законность в советском государственном управлении» (авторы А.Е. Лунев, С.С. Студеникин и Ц.А. Ямпольская). 1948. С. 65.

² См.: Сборник «Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам строительства от 23, 24 августа и 4 ноября 1955 г.». Госполитиздат. С. 13.

ет свою компетенцию. Даже когда они однотипны, каждый орган государства имеет свою компетенцию в зависимости от области народного хозяйства и культуры и от территории, на которые распространяется его деятельность. Каждый из них в отдельности имеет свой план деятельности и подотчетен своему вышестоящему органу. Поэтому, как правило, не соответствовали бы закону совместные приказы и инструкции нескольких министерств (при отсутствии на то поручений Совета Министров). В тех случаях, когда распоряжение (приказ, инструкция) одного министерства (ведомства) частично затрагивает область работы или интересы другого ведомства, он должен быть согласован с этим ведомством. Это согласование целесообразно отметить в тексте самого распоряжения (например, во вступительной части его), но не путем издания совместного нормативного акта)¹.

2. По их содержанию нормативные акты, с точки зрения техники законодательства, необходимо подразделять на самостоятельные и несамостоятельные. К числу несамостоятельных относятся акты, дополняющие, отменяющие или изменяющие ранее изданные нормативные акты². Такие несамостоятельные акты требуют особой точности их структуры, последовательности изложения и четкости формулировок, чтобы возможные несоответствия построения или формулировок ранее изданному акту не вызывали осложнений при их применении.

По содержанию акты подразделяются на общие и специальные акты по отраслям хозяйства и культуры (акты, регулирующие промышленность, торговлю, сельское хозяйство, транспорт, здравоохранение, просвещение и т.д.).

¹ Не соответствовала закону по этим основаниям, например, совместная инструкция НКВД СССР и Прокурора СССР от 27 марта 1938 года о выселении в административном порядке (Сборник приказов Прокуратуры СССР 1939 г. № 117).

Не соответствовала закону совместная инструкция Наркомхоза и НКЮ РСФСР от 3 ноября 1939 г. об условиях и порядке обмена жилыми помещениями (Бюллетень НКХ РСФСР. 1939 г. № 18). При изменении этой инструкции в 1952 г. это было проведено приказом Министерства коммунального хозяйства РСФСР от 10 июня 1952 г. по согласованию с Министерством юстиции РСФСР.

² Например, Постановление Совета Министров СССР от 18 мая 1956 г. № 660 «Об изменении, дополнении и признании утратившими силу решений Правительства в связи с расширением прав министров, руководителей ведомств, директоров предприятий и изменением порядка государственного планирования и финансирования хозяйства союзных республик». В нем 51 пункт об изменении и дополнении решений Правительства и 230 пунктов о признании решений утратившими силу.

Классифицируя нормативные акты, необходимо учитывать и классификацию норм. Нормативный акт может содержать разные по своему направлению, по характеру регулирования нормы.

Теоретически и практически важный вопрос о равенстве всех норм закона ставился в нашей литературе в двадцатых годах.

Этот вопрос должен быть вновь обсужден ныне, когда идет подготовка новых советских кодексов, в частности нового Гражданского кодекса. Несомненно, что в Гражданском, как и в любом другом, кодексе имеются основные нормативные положения и развивающие их нормы. Можно ли, однако, утверждать, что такие различные по кругу охватываемых ими правоотношений нормы качественно однородны. Теоретически они разнородны по степени охвата правоотношений, но не с точки зрения их обязательности. Их равная обязательность не может быть оспорена. Недопустимо противопоставлять более общие положения более конкретным. Все статьи кодекса равно обязательны, имеют равную силу.

Другое дело — различие императивных и диспозитивных норм. Само собой разумеется, что если в ГК содержится правило только на случай, если участники правоотношения не выразят своей воли по данному вопросу (диспозитивная или восполнительная норма, напр. ст. 159 ГК РСФСР 1922 г.), то такая норма качественно отличается от других, имеющих безусловную силу.

Нормы могут носить характер повелений и запрещений. Например, решение об обязательном оспопрививании носит, как видно из его заголовка, характер повеления, а постановление о запрещении строительства малоэтажных домов носило характер запрещений. Нередко в одном нормативном акте одни нормы излагаются в форме повелений, а другие в форме запрещений. Иногда правило излагается в форме повеления, а его раскрытие производится путем перечисления запрещаемых действий. Так, например, Правила пользования и содержания жилого помещения, утвержденные Министерством коммунального хозяйства РСФСР 3 октября 1950 г., содержат в ст. 3 общее указание, что съемщики жилых помещений и все проживающие в квартире лица обязаны бережно и заботливо относиться к помещениям, их оборудованию, дворовым участкам, зеленым насаждениям. А вслед за этим правилом, носящим характер повеления, в ст. 4 устанавливается, что съемщикам жилых помещений запрещается производить в квартире какие-либо пере-

стройки и переоборудования, пилить и колоть дрова на лестничных клетках, переносить газовое оборудование и проч.

Такое сочетание в акте повелительных и запретительных норм может быть полезным для уяснения и усвоения нормативных актов. Самое же подразделение актов по форме их изложения на повеления и запрещения теоретически и практически бесплодно. Внимания требуют рекомендательные положения. Это — советы, основанные на выводах науки, и обобщения практики. Включение рекомендательных положений в нормативный акт практически может в некоторых случаях повести к ошибкам в понимании их содержания, к приданию им, вопреки их смыслу — формы безусловной обязательности. Их структура и форма изложения должна быть очень точной и ясной. Здесь нет ни установления обязанностей, ни определения прав. Это авторитетный совет, основанный на изучении опыта передовых предприятий и организаций.

На практике были попытки различать постоянно действующие и временные нормативные акты. Нормативный акт издается, как правило, без указания срока его действия, т.е. до его отмены. Но он может быть установлен и на определенный срок. В этом случае он действует до истечения этого срока или до его досрочной отмены. Например, решение исполкома о мерах борьбы с паводком может носить постоянный характер и может быть рассчитано только на паводок текущего года. Решения исполкомов местных Советов, содержащие меры административной ответственности — административные взыскания за их нарушение (т.н. обязательные постановления) по закону имеют силу лишь в течение двух лет¹. Если они не будут возобновлены, то по истечении этого срока они теряют силу и привлечение к ответственности за их нарушение незаконно. Такие решения являются в течение этого срока постоянно действующими и нет оснований причислять их к «временным».

Попытки отдельных ведомств издавать «временные правила», «временные инструкции», «временные положения» не основаны на законе. Придание нормативному акту «временного» характера может лишь возбудить сомнения в его обоснованности и значимости. Именно сомнения в его законности и правильности по существу решения вопроса нередко являются поводом к такой квалификации нормативного акта, как «временного».

¹ СУ РСФСР. 1931. № 17. С. 186.

Б. Вопросы разграничения союзного и республиканского законодательства

При разработке любого проекта законодательного акта СССР или союзной республики необходимо встает вопрос, относятся ли регулируемые в нем вопросы к ведению Союза ССР или союзных республик.

Все союзные республики суверенны. Их суверенитет ограничен лишь в пределах круга вопросов, отнесенных Основным законом СССР к ведению Союза ССР. Вне пределов, указанных в статье 14 Конституции СССР, каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. Союз ССР охраняет суверенные права союзных республик (статья 15 Конституции СССР, статья 13 Конституции РСФСР и аналогичные статьи Конституций других союзных республик).

Вопросы отграничения союзного и республиканского законодательства — это важные вопросы общей теории права, а также государственного и других отраслей права. Эти вопросы разрешаются на основе ленинских принципов решения национального вопроса в нашем государстве, основных принципов государственного устройства СССР и союзных республик.

Однотипность общественного устройства Союза ССР и союзных республик, единство их политической и экономической основы, социалистическая система хозяйства предопределяют единообразие законодательства. Однако из единства основы отнюдь не вытекает единство во всех вопросах правового регулирования, тождество всех нормативных актов союзных республик. Различия исторического развития, географического и экономического положения, местные и национально-бытовые особенности союзных республик, как известно, отражаются прежде всего в их административно-территориальном подразделении. Так, например, в составе одних республик (Латвия, Литва, Эстония) имеются только районы, в составе других — области и районы (УССР, БССР, Казахская ССР). В некоторых республиках имеются автономные республики, автономные области и районы (Грузинская и Азербайджанская ССР). В составе многонациональной РСФСР имеются районы, края, области, автономные республики, автономные области и округа. Имеются далее некоторые местные и национально-

бытовые особенности в области культуры, жилищного хозяйства, бытового уклада, домашнего хозяйства и т.д. Ленинский принцип сочетания централизованного руководства с самостоятельностью и инициативой союзных республик в развитии их экономики и культуры предугадывает линии разграничения союзного и республиканского законодательства, Социалистическая система хозяйства обеспечивает единое разрешение основных хозяйственных вопросов. Но единообразие законодательства отнюдь не означает его тождества. Единообразие исходит из единства основы и из возможных различий в подробностях правового регулирования. Республики имеют свои особенности в области хозяйства, языка, культуры, быта. Эти особенности закономерны. Они должны учитываться законодательством каждой союзной республики.

XX съезд КПСС указал на важность дальнейшего расширения законодательной компетенции союзных республик. Сессия Верховного Совета СССР приняла 11 февраля 1967 г. закон «Об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятия гражданского, уголовного и процессуального кодексов». Это будет способствовать укреплению суверенитета союзных республик, обеспечению демократического централизма, внедрению социалистической законности.

Если принятие законодательного акта не отнесено к ведению СССР, то такой акт может быть принят только союзными или автономными республиками. В этом случае исполнительно-распорядительные органы Союза ССР могут лишь рекомендовать соответствующим исполнительно-распорядительным органам союзных республик обсудить некоторые выводы из итогов обобщения практики и научных исследований, которые обосновывают целесообразность издания нового республиканского акта и внести соответствующие предложения на рассмотрение Правительства союзной республики.

Так, например, согласно ст. 14 литеры «х» Конституции СССР в редакции от 11 февраля 1957 г. к ведению Союза ССР отнесены «основы законодательства о судостроительстве и судопроизводстве; основы уголовного и гражданского законодательства». Можно ли признать, что к компетенции СССР относится также издание общесоюзного положения о государственном нотариате? Как известно, нотариат имеет своей задачей удостоверение сделок (договоров, доверенностей, завещаний), засвидетельствование фактов (верно-

сти подписей, копий документов и т.д.), регистрацию запрещений, налагаемых на строения и др. Органы нотариата являются органами государственного управления. Они являются проводниками и охранителями социалистической законности по всем вопросам, по которым к ним обращаются граждане и социалистические организации. В своей деятельности нотариальные конторы руководствуются действующим гражданским, гражданско-процессуальным, трудовым, брачно-семейным, административным и др. специальным законодательством, но вопросы нотариата прямо и непосредственно не относятся ни к судоустройству, ни к судопроизводству, ни к гражданскому, трудовому или брачно-семейному законодательству. Поэтому издание положения о государственном нотариате не может быть отнесено к ведению Союза ССР. Между тем, некоторая унификация положений о нотариатах союзных республик несомненно полезна для укрепления экономического оборота СССР, для охраны прав и интересов граждан и социалистических организаций. В этих целях бывшее Министерство юстиции СССР, обобщая практику органов нотариата, разработало проект положения о государственном нотариате союзной республики и направило его министерствам юстиции союзных республик для обсуждения и внесения разработанного с учетом условий республики проекта на рассмотрение Совета Министров союзной республики. При рассмотрении проекта положения о нотариате каждой республики будут учтены как общие для всех социалистических республик основные функции государственного нотариата, так и особенности экономики, административно-территориального деления, культуры каждой союзной республики.

Законы СССР обязательны на территории всех союзных республик (ст. 19 Конституции СССР; см. ст. 17 Конституции РСФСР и аналогичные статьи Конституции других союзных республик). В случае расхождения Закона союзной республики с Законом общесоюзным действует общесоюзный Закон (ст. 20 Конституции СССР). Закон союзной республики не должен расходиться с законодательством Союза ССР. В частности, он не должен расходиться с народно-хозяйственными планами СССР, не должен противоречить основным началам землепользования, пользования недрами, лесами и водами, основным началам в области просвещения и здравоохранения, единой системе народно-хозяйственного учета,

основам законодательства о труде, основам законодательства гражданского, уголовного, о браке и семье и др. актам, издание которых отнесено Конституцией СССР к ведению Союза ССР.

Тексты конституционных положений, указывая вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР, только в общих чертах намечают пределы детальной разработки общесоюзных законодательных актов¹. Для некоторых отраслей общесоюзного законодательства Конституция СССР предусматривает издание «основных начал» или «основ» (литеры «с», «т», «ф», «к», «ч» ст. 14). Для иных отраслей к ведению Союза ССР отнесено глухо «законодательство» (литера «ц» ст. 14). В чем же различие между этими понятиями? Для их уяснения следует обратиться не только к Конституции СССР, но и к конституциям союзных республик. Текст статей конституций союзных республик, определяющих круг вопросов, относящихся к ведению союзных республик, установлен широко и однотипно: «законодательство» республики (см. литеру «е» статьи 19 Конституции РСФСР и соответствующие статьи конституций других союзных республик). Эта терминология подчеркивает, что суверенитет союзных республик ничем не ограничен, кроме круга вопросов установленного Конституцией СССР и, следовательно, во всем остальном (кроме ограничений, установленных статьями 14 Конституции СССР) союзные республики издадут законы по любым вопросам.

Понятия «основные начала» («основы») и «кодекс» устанавливают не перечень вопросов, а степень детализации правового регулирования. Установление основных начал или основ той или иной отрасли законодательства предполагает дальнейшее их развитие в последующих более подробных законодательных актах. В отношении «основных начал» или «основ» законодательства, отнесенных к компетенции Союза ССР, последующими их разви-

¹ А.Е. Пашерстник в своем интересном труде «Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде» (Издательство Академии Наук СССР, 1955. С. 93) отметил только некоторое значение текстологического анализа среди других средств исследования и решения вопроса о характере, содержании, объеме общесоюзного законодательства о труде и подчеркивает, что этот вопрос не может быть решен догматическим путем. Конечно, текстологический анализ конституционных положений не является единственным методом исследования вопроса о пределах компетенции Союза ССР и союзных республик. Но этот метод должен быть первоочередным. Не обращаясь прежде всего к соответствующим положениям Конституции СССР и союзных республик, нельзя найти критерий для решения этого вопроса. Статья 14 Конституции СССР и является таким критерием.

вающими законодательными актами должны быть законодательные акты («законодательство») союзных республик. Как известно, кодексом именуется свод (совокупность) систематизированных, проникнутых единством норм отдельной отрасли права. В кодексе излагаются как основные, так и развивающие их положения, сгруппированные по правовым институтам. В кодексе часто имеются общая часть и специальные части. Но общая часть кодекса и основные начала отрасли законодательства — это разные понятия. Общая часть кодекса — это те общие положения, которые распространяются на все специальные части того же кодекса и выделены лишь для того, чтобы те же общие для всех правовых институтов положения не повторять в каждой части кодекса. Так, например общие понятия правоспособности и дееспособности излагаются в общей части гражданского кодекса, для того, чтобы их не повторять в каждой из специальных частей. Точно так же в общую часть уголовного кодекса включаются такие общие для всех видов преступлений понятия, как состав преступления, соучастие, покушение, наказание и т.д. Одна общая часть уголовного кодекса без специальной его части не определяла бы уголовной ответственности за совершенные преступления. Основные же начала уголовного законодательства СССР и союзных республик 1924 г. предусматривали не только общие понятия, но и конкретные меры наказания за отдельные наиболее важные виды преступлений.

Основные начала любой отрасли законодательства должны содержать наиболее важные принципиальные нормы.

Спорным в литературе являлся вопрос, означает ли отнесение к ведению Союза ССР установления основных начал землепользования, основ законодательства о труде, основных начал в области здравоохранения или основных начал иной области законодательства необходимость издания единого общесоюзного акта. А.Е. Пашерстник, рассматривая этот вопрос в части законодательства о труде, отметил, что наименование «основы законодательства о труде» начинается не с большой, а с малой буквы и, следовательно, нет внешнего формального повода понимать под этим наименованием определенный правовой акт, что изданием такого законодательного акта не исчерпывается роль общесоюзного законодательства в деле регулирования трудовых отношений. По его мнению, применительно к законодательству о труде слово «осно-

вы» означает совокупность правовых положений, выражающих главные стороны социалистической организации труда, закрепляющих наиболее существенные ее элементы¹. С этим необходимо согласиться в той части, что основы законодательства о труде могут быть изложены не только в едином акте, определяющем эти основы, но и в дополнительных актах, регулирующих новые важные стороны социалистической организации труда. Однако, нельзя согласиться с мнением, что не имеет решающего значения, в какую форму облекаются эти положения — в форму кодекса или в форму другого нормативного акта, что «и Кодекс может явиться формой установления и закрепления основ законодательства». Такое смешение и обезличение понятий, предусмотренных Основным законом СССР, не может быть достаточно обосновано. Рост расширенного социалистического воспроизводства требует усиления плановой дисциплины. Однако укрепление планового начала отнюдь не означает какого-либо умаления самостоятельности союзных республик. Постановления партии и правительства СССР, принятые в соответствии с решениями XX съезда КПСС, подчеркивают, что чрезмерная централизация управления мешает конкретному и оперативному руководству предприятиями, снижает ответственность республиканских органов за работу промышленности². Союзные республики накопили богатый опыт государственного строительства и значительно окрепли как суверенные государства. Законом от 11 февраля 1957 года Верховный Совет расширил права союзных республик и в области законодательства³.

Принятие кодексов отнесено к компетенции союзных республик.

¹ См.: Пашерстник А. Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. 1955. С. 96–97.

² См. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1956 г. «О передаче предприятий ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик и проведении связанных с этим организационных мероприятий» («Правда» от 3 июня 1956 г.), Указы Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1956 г. об упразднении Министерства юстиции СССР, Министерства автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР, общесоюзного Министерства речного флота с передачей находившихся в их ведении предприятий соответствующим министерствам союзных республик (Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 12); Постановление Совета Министров СССР от 27 августа 1957 г. (СП СССР. 1957. № 10. Ст. 105) «О дополнительной передаче некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение Советов Министров союзных республик».

³ Ведомости Верховного Совета СССР от 24 февраля 1957 г. № 4 (871).

Понятие «кодекс» уже предусматривает конкретизацию и детализацию норм, регулирующих данную отрасль общественных отношений. Кодекс не может ограничиться установлением лишь общих принципов регулирования. Однако пределы детализации правовых институтов могут быть установлены в кодексах различно. Для одних институтов достаточно разрешение в кодексе лишь более важных вопросов, для других целесообразно предусмотреть по возможности полно выявившиеся на практике вопросы.

Необоснованной была тенденция считать, что общесоюзный нормативный акт может быть дополнен или истолкован только в общесоюзном масштабе. Из сопоставления ст.ст. 14 и 59 Конституции СССР и ст.ст. 13 и 19 Конституции РСФСР и аналогичных статей Конституций других союзных республик следует, что ведению союзных республик подлежат все вопросы законодательства, кроме указанных в ст. 14 Конституции СССР. Следовательно, неурегулированные и подлежащие регулированию в общесоюзном законе вопросы могут быть разрешены республиканским законодательным актом.

Ранее часто признававшееся практикой мнение о якобы полной недопустимости регулирования республиканским законодательством отношений, в основном урегулированных законом Союза ССР, в ряде случаев имело своим последствием сложности и неудачи в деле применения общесоюзных актов. Так, например, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹ были по-новому урегулированы в общесоюзном масштабе жилищные отношения. Было установлено, что пользование жилыми помещениями должно основываться на договорах жилищного найма, которые заключаются на определенные сроки; съемщики, исправно выполняющие все условия договора жилищного найма, пользуются преимущественным правом на возобновление договора. Это постановление оставило ряд жизненно важных практических вопросов неразрешенным. В соответствии с конституционными положениями было необходимо внесение соответствующих дополнений в гражданские кодексы союзных республик. Однако, в постановлении ЦИК и СНК СССР от 17 октяб-

¹ СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

ря 1937 г. такое полезное указание отсутствовало. Поэтому, исходя из мнимой недопустимости дополнительного урегулирования в республиканском законодательстве вопросов, не отнесенных полностью к компетенции СССР и лишь частично разрешенных законом Союза ССР, такие дополнения к республиканским кодексам не были изданы. Не были приняты по этим актуальным вопросам и постановления Советов Министров союзных республик. Лишь министерства коммунального хозяйства союзных республик, в ведении которых находятся органы управления жилищами хозяйством, издали обращенные к жилищным органам местных Советов приказы о порядке заключения домоуправлениями договоров с гражданами, а также издали правила внутреннего распорядка в квартирах. Целый же ряд практически важных вопросов, как, например, право пользования помещениями в домах личных собственников, пользования проходными и смежными с проходными комнатами, договоры поднайма, порядок изъятия излишних изолированных комнат, порядок выселения с предоставлением другого жилого помещения и другие, оставался в течение свыше трех лет вовсе без урегулирования. Разрешением этих вопросов занялся Пленум Верховного Суда СССР, принявший 12 декабря 1940 г. постановление о судебной практике по применению постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. В этом постановлении Пленум Верховного суда СССР не ограничился руководящими указаниями по вопросу судебной практики на основании решений, принятых по рассмотренным Верховным судом СССР конкретным судебным делам, но стал на путь правотворчества. Так, например, Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. согласно его заголовку и тексту распространялось только на жилищное хозяйство в городах. Ранее изданное специальное постановление ЦИК и СНК СССР о квартирной плате от 4 июня 1926 г. распространялось только на городские поселения¹. Однако Пленум Верховного суда СССР счел возможным установить размеры квартирной платы для жилых помещений в сельских местностях (п. 19 указанного постановления от 12 декабря 1940 г.). В том же порядке нормотворчества Пленум установил условия выселения съемщиков из домов личных собственников (п. 10 того же

¹ СЗ СССР. 1926. № 44. Ст. 312.

постановления)¹. Такую нормотворческую деятельность Верховного Суда СССР можно объяснить запросами жизни, острой необходимостью безотлагательно разрешить существенные для граждан вопросы, отсутствием возможности дольше ждать разрешения этих вопросов в порядке законодательства республик и т.п., но эти соображения недостаточны для признания за Верховным судом СССР права на нормотворчество.

Жилищное законодательство является отраслью законодательства, которая меньше ряда других отраслей отражает экономический оборот СССР, единство народно-хозяйственных планов СССР. Управление жилищным хозяйством осуществляется в порядке децентрализации. Руководство им осуществляется министерствами коммунального хозяйства союзных республик. Поэтому кроме основных принципов регулирования жилищных отношений, устанавливаемых в общесоюзном акте, жилищное законодательство должно относиться к ведению союзных республик. Это необходимо отразить в Основах гражданского законодательства.

Именно по этому пути пошло впоследствии республиканское законодательство в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку

¹ Нормотворческий характер руководящих постановлений Пленума Верховного суда СССР, изданных на основании ст. 75 (ныне отменена) Закона о судостроительстве СССР, союзных и автономных республик, был спорным в нашей литературе и ранее. Право создавать новые (подзаконные) нормы не может предполагаться, а должно быть прямо предоставлено законом. Такое право Пленуму Верховного суда СССР законом не предоставлено. Согласно ст. 112 Конституции СССР, суд осуществляет правосудие, но не призван издавать нормы (См. статью И. С. Тишкевича в журнале «Советское государство и право». 1955. № 6. С. 29–36, а также редакционную статью в журнале «Советское государство и право». 1956. № 8. С. 12–15). В случае обнаружения пробела в законодательстве суд должен в соответствии со ст. 4 ГПК РСФСР решать спор, руководствуясь общими началами советского законодательства и общей политикой рабочей-крестьянского правительства. Однако, решение спора в порядке ст. 4 ГПК РСФСР не имеет значения общей нормы, а обязательно только для данного дела. При выяснении же необходимости в издании новой нормы Верховный суд СССР должен входить с соответствующим представлением в компетентные органы. Отрицание нормотворческого характера постановлений Пленума Верховного суда отнюдь не означает отрицание его права толковать закон (включая ограничительное и расширительное толкование). Нельзя отрицать, что толкование закона, данное Верховным судом, формирует правосознание граждан и должностных лиц. Но оно не должно быть нормотворческим.

Закон от 12 февраля 1957 г., отменивший раздел VII «Верховный суд СССР» Закона от 16 августа 1938 г. «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик» и утвердивший Положение о Верховном Суде СССР, внес полную ясность в этот вопрос. (Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 4. С. 84).

и строительство индивидуальных жилых домов»: были отменены статьи 71–84^г, изменены статьи 87, 90, 92, 94, 103, 105, 185 ГК РСФСР. Одновременно министерства коммунального хозяйства союзных республик издали (в соответствии с постановлениями Советов Министров союзных республик) приказы о порядке отвода земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и согласованные с министерствами юстиции республик примерные договоры отвода таких участков. В частности, эти примерные договоры предусматривали их обязательное удостоверение в нотариальном порядке, что не было особо предусмотрено законом, но проводилось в жизнь как условие заключаемого договора.

Единство государственного земельного фонда СССР отнюдь не исключает, а наоборот, предполагает наличие государственного земельного фонда каждой союзной республики. Это должно найти отчетливое выражение в основных началах землепользования СССР. В них не должны быть урегулированы все поземельные отношения, не должен быть установлен единый для всего Союза ССР порядок пользования всеми землями, единые для всего СССР нормы отвода земель, единый для всех республик режим землепользования. В регулировании землепользования должны быть полностью учтены все местные особенности. Это отмечено в литературе «п» ст. 19 Конституции РСФСР и аналогичных статьях конституций союзных республик указанием, что ведению республики подлежит «установление порядка пользования землей».

С принятием VI Сессией Верховного Совета СССР изменения пункта «х» ст. 14 Конституции, с отнесением к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик и основ уголовного и гражданского законодательства необходимо встает вопрос, допустимо ли и, если допустимо, то в каких случаях и в каких пределах возможно принятие союзными республиками законодательных актов, расходящихся с ранее (до февраля 1957 г.) принятыми нормами законодательных актов Союза ССР. Ответ на этот общий вопрос не может быть единым. Необходимо прежде всего в каждом случае установить, урегулирован ли правовой вопрос в общесоюзных основах (основных началах) данной отрасли законодательства. Отступление республиканского законодательства от общесоюзных основных начал, конечно, недопустимо.

Если правовой вопрос не урегулирован в основах (основных началах) законодательства СССР, то союзная республика вправе совершенно самостоятельно разрешить вопрос. В этом случае не может быть расхождения между законом союзной республики и общесоюзным законом. Поэтому с полной ясностью в деталях компетенция союзных республик и Союза ССР будет разграничена по принятии Верховным Советом СССР основ (основных начал) отраслевых законодательств¹. Так, например, общесоюзный жилищный закон — действующее Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. (ст. 27) — запрещает в течение действия договора жилищного найма его одностороннее расторжение и изменение. Если у сьемщика жилого помещения в доме местного Совета во время действия договора образуется излишек в виде изолированной комнаты, то сьемщик вправе в течение трех месяцев (после соответствующего предупреждения) заселить ее по своему усмотрению. В этой норме выражено право подыскания себе соседа. Это правило возможно войдет в основные начала гражданского законодательства Союза ССР. До их принятия союзные республики не вправе издавать республиканские жилищные законы, отменяющие или изменяющие указанную норму о праве сьемщика на подыскание соседа.

Иначе может быть решен вопрос о размерах хозрасчетных домоуправлений. Хотя этот вопрос тоже был предусмотрен постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. (ст. 12), однако эти нормы давно устарели. Жизнь давно продиктовала целесообразность укрупнения домоуправлений. Это нашло отражение в государственном планировании. Поэтому, как представляется автору, нет оснований предполагать, что аналогичные единые для всего СССР нормы будут включены в общесоюзные основные начала. Республиканские нормативные акты, регулируя жилищное хозяйство, установят и наиболее целесообразные для местных условий нормативы укрупнения хозрасчетных домоуправлений.

Поэтому в основные начала гражданского законодательства целесообразно включить общее указание о компетенции союзных

¹ В докладах председателей Комиссий законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей на VI Сессии Верховного Совета СССР подчеркивалась необходимость срочной подготовки и утверждения общесоюзных основ законодательства, т.к. без предварительного принятия общесоюзных основ будет крайне затруднен пересмотр республиканских кодексов (см. Правда от 10 ноября 1957 г.).

республик по конкретизации норм основных начал. В силу этого после принятия основных начал гражданского законодательства СССР союзные республики будут вправе, руководствуясь основными началами и в полном соответствии с ними, самостоятельно устанавливать гражданское законодательство республики.

Как представляется автору, аналогично должны решаться вопросы и в других отраслях законодательства.

В. Разграничение между актами разных отраслей права

В юридической науке ныне единодушно признается, что нет совершенно четких границ между отраслями права. В системе советского права находят свое выражение взаимосвязь норм права, их единство, а также классификация права на отрасли. Отражая совокупность внутренне согласованных правовых институтов, система советского социалистического права вместе с тем выявляет их связи и разграничения. Система права имеет не только научное значение. Она имеет немалое практическое значение для законодательной работы, а также для обобщения практики.

Ставя своей задачей урегулировать ту или иную группу общественных отношений, нормативный акт, как показал опыт, должен по возможности комплексно разрешить все возникающие на практике вопросы. При этом текущее законодательство не может тщательно взвешивать, не следует ли, руководствуясь разграничением отраслей права, подразделять цельный нормативный акт на ряд отдельных актов. Наоборот, на практике мы нередко видим, что чем полнее и всестороннее регулирование отношений, тем большее число правовых институтов и отраслей права затрагивает нормативный акт. Так, например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. о праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов и изданное в его развитие Постановление Совета Министров СССР от того же числа установили нормы гражданского, земельного и административного права. Этими актами был не только уточнен объект права личной собственности на жилой дом, но и установлены порядок и нормы отвода земельных участков, порядок контроля за строительством и содержанием индивидуальных жилых домов, предусмотрены некоторые меры борьбы с самовольным строительством¹.

¹ См.: Известия от 30 августа 1948 г.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 августа 1954 г. о роли и задачах Государственного Банка СССР установило нормы гражданского, финансового и административного права. В этом постановлении предусматриваются изменения в системе кредитования хозрасчетных социалистических предприятий и организаций, разные режимы кредитования для хорошо и плохо работающих предприятий и организаций, банковский контроль за их деятельностью, мероприятия по обеспечению договорной дисциплины, по улучшению расчетов в народном хозяйстве, по усилению контроля за расходованием фондов заработной платы и другие¹.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 августа 1955 г. «О мерах по дальнейшей индустриализации, улучшению качества и снижению стоимости строительства»², подводя во вводной части итоги осуществления большой из года в год растущей программы капитального строительства и отмечая достигнутые успехи и имеющиеся недостатки, устанавливает конкретные оперативные мероприятия по быстрейшему осуществлению грандиозной программы строительства, по повышению его качества, по его удешевлению. В числе предусмотренных этим постановлением мер: а) увеличение производства железобетонных изделий, крупных блоков, цемента и других материалов (административно-правовая норма), б) расширение типового проектирования (административно-правовая норма), в) упорядочение планирования строительства (административно-правовая норма), г) уточнение взаимоотношений подрядных организаций с заказчиками по использованию средств III части смет (гражданско-правовая норма), д) установление нового порядка вознаграждения заказчиком подрядчика за осуществление рационализаторских мероприятий на строительстве (гражданско-правовая норма), е) предоставление заказчиком подрядчику определенного процента возведенных жилых помещений (гражданско-правовая норма), ж) установление единой тарифной сетки для рабочих, занятых на строительстве и единой шкалы увеличения сдельных расценок при перевыполне-

¹ См. Сборник «Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства». Госполитиздат. 1956. С. 69–88.

² См. Сборник «Постановления Совета Министров СССР по вопросам строительства от 23, 24 августа и 4 ноября 1955 г.». Госполитиздат. 1956. С. 3–22.

нии норм выработки (нормы трудового права), 3) меры по улучшению культурно-массовой и воспитательной работы среди рабочих строителей, по усилению контроля за соблюдением на стройках правил охраны труда и техники безопасности (нормы административного и трудового права) и другие.

Цельный комплекс этих оперативных мероприятий нецелесообразно было бы разрушать путем разделения его на отдельные самостоятельные акты по отраслям права. Такое разделение значительно снизило бы эффективность постановления, его воспитательное значение, не позволило бы сосредоточить внимание организаций, причастных к строительству, на всех сторонах деятельности планирующих органов, проектных и строительных организаций. В этом постановлении есть недостатки редакционно-технические, но цельность этого оперативного акта является его достоинством.

Техника законодательства поэтому не может выдвигать требования о выделении в проект каждого нормативного акта лишь норм одной отрасли права. Кроме того, при отсутствии четких границ между отраслями права выполнение такого требования повлекло бы практически совершенно излишние споры о точных показателях отнесения отдельных норм и той или иной отрасли права, о способах изложения отраслевых норм, о методах соединения норм и тому подобных нежизненных, практике ненужных попыток. Само собой разумеется, что недопустимо соединять в одном нормативном акте по-существу разные и вовсе не связанные между собой вопросы.

Требование включения в законодательный акт только норм, относящихся к данной отрасли права, недопустимо для текущего законодательства, необоснованно и для кодексов и основ отраслевого законодательства. Для таких крупных и принципиально важных актов характерны большой круг регулируемых отношений, их крупная общественная значимость. Такие крупные акты, охватывающие большой круг вопросов, имеющие единый стержень и рассчитанные на длительный период их действия, должны быть проникнуты внутренним единством. Поэтому они строятся прежде всего по предмету регулирования: кодекс законов или основы законодательства о труде, о браке и семье, о землепользовании, уголовный кодекс, гражданский кодекс и т.д. Как известно, подразделение системы советского права на отдельные отрасли про-

изводится, исходя из предмета регулирования¹. Однако, не только предмет регулирования, но и метод регулирования должен быть учтен при подготовке проектов основ (основных начал) или кодексов отрасли законодательства. В них могут быть помещены отдельные нормы, тесно связанные с предметом регулирования, хотя и относящиеся к другой отрасли.

При определении границ круга общественных отношений, являющихся непосредственным предметом регулирования основами (основными началами) или кодексом, необходимо прежде всего точно определить стержень регулирования. Для основных начал землепользования таким стержнем является право исключительной государственной собственности на всю землю в СССР и производное от него право землепользования. Это право устанавливается в зависимости от хозяйственного назначения земельного массива или земельного участка. Правовые институты землепользования не однотипны; они предусматривают ряд различий не только в зависимости от хозяйственного назначения земли, но и от субъекта землепользования (промышленное, транспортное или торговое предприятие; совхоз, колхоз или государственное подсобное сельскохозяйственное предприятие; рабочий, служащий, колхозник или другой пользователь земли под приусадебное подсобное хозяйство и т.д.). Поэтому было бы непоследовательным считать, что основные начала землепользования должны иметь своим предметом разрешение «аграрного» вопроса в СССР.

Так, право личной собственности входит в круг вопросов, регулируемых гражданским законодательством. Однако, вопросы права личной собственности на жилой дом неразрывно связаны с вопросами пользования земельный участком (под домом и при доме). Следовательно, эти вопросы являются одновременно и вопросами землепользования. Где же их следует разрешать? В гражданском или земельном законодательстве?

¹ Критерием для этого подразделения является, как известно, непосредственный предмет правового регулирования. Однако этот критерий не всегда является достаточным и поэтому не всегда является единственным. Имущественные отношения, например, частично регулируются нормами административного права. Так, передача государственных предприятий, зданий и сооружений от одних государственных организаций другим государственным или кооперативным организациям регулируется административно-правовыми нормами и производится не путем гражданско-правовых сделок, а путем административных актов. Здесь критерий непосредственного предмета регулирования дополняется критерием метода регулирования.

В этом, как и в других аналогичных вопросах, следует исходить из того, где должен быть размещен основной материал данного круга отношений, к какому правовому институту он более всего по своему содержанию тяготеет. Вопросы отвода участков под индивидуальное жилищное строительство и правового режима земельных участков, на которых расположены жилые дома личных собственников, неразрывно связаны с правом личной собственности на жилой дом. Поэтому есть все основания включить эти вопросы в Гражданский кодекс союзных республик (или основные начала гражданского законодательства), поместив в основных началах землепользования лишь общую отсылочную статью.

В таком же порядке должен быть решен спорный вопрос, в каком акте поместить нормы, регулирующие опеку и попечительство, в основах законодательства о браке и семье или в гражданском кодексе? Нормы охраны интересов и помощи недееспособным неразрывно связаны как с вопросами гражданской дееспособности, так и с вопросами семейных отношений. В отличие от правоспособности, которой в равной степени обладают все без исключения граждане, для обладания дееспособностью необходимо наличие способности действовать разумно, с учетом последствий совершаемых действий. Такая способность приходит только с достижением определенного возраста, малолетние, т.е. не достигшие 14 лет, вовсе недееспособны. Несовершеннолетние, т.е. в возрасте от 14 до 18 лет, частично дееспособны¹. Способность предвидеть последствия совершаемых действий может быть утрачена вследствие душевной болезни, слабоумия². Наконец, возможны ограничения дееспособности расточителей, т.е. лиц, разоряющих находящееся в их распоряжении имущество чрезмерной расточительностью³.

Эти вопросы неразрывно связаны с гражданско-правовыми вопросами правоспособности и дееспособности. Им место в гражданском кодексе (или соответственно — основных началах гражданского законодательства).

Ограничение дееспособности гражданина требует назначения ему опекуна или попечителя. Опека и попечительство устанавли-

¹ См. ст. 9 ГК РСФСР и ст. 90 КЗоБСО.

² См. ст. 8 ГК РСФСР и ст.ст. 108–110 КЗоБСО.

³ В ГК РСФСР такой нормы нет. Возможность ограничения дееспособности расточителей предусмотрена ст. 8 ГК УССР, ст. 8 ГК БССР.

ваются для защиты личности недееспособного, его законных прав и интересов, а равно для охраны его имущества в случаях, предусмотренных законом. Родители и усыновители признаются опекунами или попечителями без специального назначения. В остальных случаях для непосредственного осуществления опеки органы опеки и попечительства назначают опекуна или попечителя из лиц, близких подопечному, т.е. прежде всего из членов его семьи, или лиц, выделенных для этого общественной организацией (профсоюзом, кассой общественной взаимопомощи колхозников и проч.), а при отсутствии таковых — и из иных лиц. Осуществление опеки и попечительства — это общественная обязанность, выполнение которой контролируется органами опеки и попечительства. Практика показывает, что эту общественную обязанность, как правило, лучше выполняют члены семьи подопечного, если они проживают совместно с ним. Поэтому нормы, определяющие порядок назначения опеки и попечительства, хотя и тесно связаны с нормами о дееспособности, но ближе примыкают к законодательству о браке и семье. Они практически тяготеют не столько к нормам гражданского законодательства, сколько к нормам законодательства о браке и семье. Поэтому круг вопросов о порядке назначения опеки и попечительства целесообразно выделить либо в отдельный нормативный акт или включить в законодательство о браке и семье. В Гражданском кодексе же должна быть помещена отсылочная статья.

Нередко целесообразно в целях ясности правового регулирования включать отдельные вопросы, относящиеся к другой отрасли законодательства, в основной нормативный акт, хотя это и нарушает принцип классификации по отраслям законодательства. Так, например, договор жилищного найма относится бесспорно к вопросам гражданского права. Соответствующие нормы должны быть включены в Гражданский кодекс. Вместе с тем для договора жилищного найма чрезвычайно существенно, что свободные жилые помещения в домах местных Советов предоставляются в пользование граждан исключительно по распоряжениям (ордерам) жилищных органов местного Совета, а в домах государственных предприятий и учреждений и общественных организаций по распоряжениям администрации этих предприятий, учреждений и организаций. Такая норма является административно-правовой, но она настолько тяготеет к нормам о договоре жилищного найма,

что явно нецелесообразно отказаться от включения ее в нормативный акт, регулирующий этот вид договоров. Это подтверждает то общее положение, что при разграничении нормативных актов в соответствии с классификацией норм по отраслям законодательства необходимо учитывать степень тяготения отдельной нормы к группам норм отрасли и не допускать разъединения взаимно тяготеющих норм в ущерб полноте и ясности регулирования.

§ 4. Структура нормативного акта

Нормативный акт должен иметь единый стержень. Нормы, включаемые в один нормативный акт, должны быть тесно связаны по предмету регулирования. Недопустимы такие анекдотичные по своему наименованию и структуре акты, как английский закон 1985 г. «О замужних женщинах и правонарушителях»¹.

Нормативный акт может содержать, как было изложено выше (§ 5), нормы, относящиеся к разным отраслям права, но включаемые в него нормы должны быть тесно связаны общим содержанием.

Так, например, Воздушный кодекс СССР 1935 г., регулируя вопросы воздухоплавания, целесообразно устанавливает нормы, относящиеся к землепользованию («земному оборудованию»), к строительству и эксплуатации аэродромов. Отрыв этих норм и перенос их в Основные начала землепользования был бы при наличии Воздушного кодекса вряд ли целесообразен. Несомненно цельным законодательным актом был ГК РСФСР 1922 г., хотя П.И. Стучка писал в 1927 г., что в ГК имеется «более или менее случайный набор статей разных буржуазных кодексов под единым названием ГК»².

В ГК РСФСР были ошибки с точки зрения систематики. Так, например, теоретически ошибочным было помещение раздела об акционерных обществах в обязательственное (в частности — в договорное) право. В нем были и другие недочеты (существенные пробелы, противоречия), но он в общем удовлетворял потребностям оборота³. Он сохраняет свою силу до настоящего времени, хотя

¹ Этот закон был изменен в 1954 г. и гласил Law Reform (Married Women and Tortfeasors) Act) цитир. по Current Law Year Book. 1954. № 1875.

² Стучка П.И. Введение в теорию гражданского права. 1927. С. 7.

³ См.: Перетерский И.С. Советские гражданские кодексы // журнал «Советское право». 1928. № 6. С. 50 и сл.

ВЦИК, утверждая его, предусматривал подготовку нового кодекса уже к 1 января 1925 г.

Структура нормативного акта должна быть последовательной, стройной, обеспечивать его ясность и доходчивость.

Всякая правовая норма абстрактна. В ней всегда отражаются не все, а лишь типичные и важные черты регулируемого общественно-го отношения. Остальные, т.е. менее важные черты, уточняются (конкретизируются) практикой в каждом отдельном случае в соответствии с фактическими обстоятельствами, складывающимися в жизни. Это относится не только к нормам, регулирующим такой общий правовой институт как договор, но и такие более конкретные гражданско-правовые институты, как, например, договор купли-продажи, договор имущественного найма, договор займа, договор комиссии и т.д. Каждый из этих видов договоров определяется и регулируется в законе (кодексе) абстрактно путем указания (определения) типичных и важных черт соответствующего вида договора, путем регулирования типичных отношений, абстрактно вытекающих из абстрактного договора. Так, например, в нормах договора имущественного найма (ст.ст. 152 и сл. ГК РСФСР) дается общее определение этого вида договора и устанавливаются наиболее важные права и обязанности абстрактного наймодателя и абстрактного съемщика, а не конкретные отношения между личным собственником дома гр. Ивановым и съемщиком жилого помещения в этом доме гр. Петровым.

Абстрактность характеризует нормы любой отрасли права. Абстрактны нормы Общей части Уголовного кодекса, т.к. они предусматривают не отдельные виды преступлений, а общие начала уголовной политики и меры наказания («меры социальной защиты судебно-исправительного» характера»), применяемые к лицам, совершившим преступления. Абстрактными являются и нормы Особенной части Уголовного кодекса. Так, устанавливая, что «Неосторожное повреждение морского телеграфного кабеля, если оно могло вызвать перерыв телеграфного сообщения» влечет за собой наказание в виде исправительно-трудовых работ на срок до трех месяцев или штраф до 300 рублей, ст. 80 УК РСФСР дает абстрактно изложенные существенные черты этого вида преступлений, независимо от того, в какое время года, днем или ночью, в какую погоду, кем именно (опытным или неопытным в морском деле человеком и т.д.) преступление было совершено.

Абстрактно общее положение Кодекса Законов о браке, семье и опеке, что «Регистрации брака устанавливается как в интересах государственных и общественных, так и с целью охраны личных и имущественных прав и интересов супругов и детей» (см. гл. 1 КЗоБСО РСФСР). Абстрактно регулируются и отношения между родителями по воспитанию детей.

Устанавливая в главе о правах и обязанностях лиц, состоящих в родстве, что «все мероприятия в отношении детей принимаются родителями совместно», ст. 38 КЗоБСО РСФСР тоже говорит абстрактно о всех родителях несовершеннолетних детей, независимо от материальных и бытовых условий родителей и детей, от образования отца и матери, от склада характера каждого из них и иных индивидуальных особенностей. При жизни супругов брак может быть прекращен только путем развода через суд по заявлению одного или обоих супругов (ст. 18 КЗоБСО РСФСР в редакции от 16 апреля 1945 г.). Народный суд обязан установить мотивы подачи заявления о расторжении брака и принять меры к примирению супругов. Если примирение супругов в народном суде не состоялось, истец вправе обратиться с заявлением о расторжении брака в вышестоящий суд (ст. 20 КЗоБСО РСФСР в редакции от 16 апреля 1945 г.). Никаких указаний на мотивы, являющиеся достаточными для расторжения брака, закон не содержит¹.

Неоднотипно решается вопрос о подразделении более крупных нормативных актов (кодексов, основных начал отрасли законодательства) на общую и особенную части. В этой связи возникает и еще более общий вопрос: целесообразно ли помещать в начале нормативного акта нормы, общие для всех разделов акта. Опыт утвердительно отвечает на этот вопрос. Общая часть это как бы коэффициент, выводимый за скобки всех последующих специальных норм. Наличие общих положений может облегчить разрешение

¹ Известно, что при выработке этой абстрактной нормы было много разногласий. Были предложения изложить основания развода несколько определеннее и яснее, то ли в порядке твердого перечня, как это делается в буржуазном праве, то ли в порядке примерного перечня, или, наконец, путем хотя бы общего указания на степень распада семьи, которую суду необходимо установить для признания брака прекращенным. Включение такого перечня или общего указания делало бы закон более определенным и резко сокращало бы пределы судейского усмотрения, но при этом нормы закона оставались бы абстрактными. Законодатель не считал возможным пойти по этому пути. Он предпочел путь свободной оценки судом тех мотивов, которые приводят один или оба супруга, домогаясь развода.

вопросов в конкретных случаях и способствовать проведению последовательной системы внутри той же отрасли права.

Необходимость выделения Общих положений гражданского кодекса, которые содержали бы основные принципы кодекса, единодушно признана всеми цивилистами. Сомнения высказывались лишь по вопросу, есть ли в условиях социалистического общества достаточный правовой материал для построения Общей части ГК. Спорным, например, является целесообразность подраздела «Сделки», т.к. практически в большинстве случаев в жизни применяется не обобщенное понятие сделки, а наиболее важный в обороте вид сделок — договоры. Если исключить и этот подраздел, то в Общей части оставались бы лишь подразделы «Основные положения» и «Субъекты прав (лица)», а эти группы норм могли бы быть выделены в самостоятельные полноценные разделы¹.

Различия в степени абстрактности, в определении вида и под-вида регулируемых общественных отношений не превращают нормативный акт в разрешение дела на основе конкретного фактического состава.

Вопрос о степени абстрактности проектируемой нормы может быть решен лишь на основе типизации отношений, регулируемых проектом нормативного акта. Нормативный акт может идти далеко в характере и степени типизации отношений, но может ограничиться лишь некоторыми общими признаками. Вряд ли здесь может быть дано единое для всех случаев жизни решение вопроса. Поясним это примером. Положение об изъятии земель для государственных и общественных надобностей, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 4 марта 1929 г., устанавливая основания и порядок

¹ А.В. Венедиктов с достаточно убедительной аргументацией предлагал не включать в новый гражданский кодекс общую часть, а ограничиться «основными положениями» из 10–12 статей. По его мнению было бы более целесообразно нормы об объектах права (имуществах) перенести в раздел о праве собственности, а главы о сделках и об исковой давности — в раздел об обязательствах. Объединение постановления главы о сделках с соответствующей главой общей части обязательственного права, посвященной договорам, позволило бы свести к одному месту нормы о сделках, являющихся в подавляющем своем большинстве договорами, и нормы о договорах; этим была бы достигнута большая содержательность норм о сделках (договорах) и устранено всякое дублирование постановлений о сделках и договорах. (Венедиктов А.В. О системе гражданского кодекса СССР — «Советское государство и право». 1954. № 2. С. 67).

На иной точке зрения стоит О.С. Иоффе (Вопросы кодификации общей части советского гражданского права — сборник «Вопросы кодификации советского права». Вып. I. 1957 (и большинство советских цивилистов).

изъятия участков из землепользования, не давало общего определения понятия «государственных и общественных надобностей», а определяло его путем примерного перечисления объектов будущего строительства на изымаемых участках: фабрики, заводы, мосты, дороги, полигоны, плотины и другие подробно перечисляемые сооружения. Такой способ определения был наглядным, но вследствие своей неопределенности, отсутствия общих признаков не содержал каких-либо границ. Между тем, для законодательства социалистического государства характерна черта плановости мероприятий, соответствия нормативных актов народно-хозяйственным планам государства. Землепользование в СССР стабильно. Изъятие земельных участков для государственных и общественных надобностей является исключительным мероприятием, на которое органы государства уполномочены лишь в тех случаях, когда необходимость изъятия вытекает из утвержденных планов развития народного хозяйства. Вот эта характерная черта не была прямо выражена в Положении 1929 г.¹ В нем не были вовсе отражены приобретшие впоследствии столь важное значение изъятия участков в связи с новым строительством и реконструкцией городов и других населенных пунктов. Между тем вопросы изъятия участков с небольшими разрушающимися домиками для строительства новых крупных зданий, для расширения и прокладки новых улиц, площадей, парков и набережных приобретало по мере индустриализации страны все большее значение. Реконструкция и новое строительство городов и поселков осуществляется строго планомерно в пространстве (на территории города, поселка) и во времени (сроки осуществления новой планировки и застройки их). Следовательно, характерной чертой советского законодательного акта о порядке изъятия участков для государственных и общественных надобностей является, в частности, их изъятие в соответствии с утвержденными проектами планировки и застройки города, поселка. Эти общие признаки, к сожалению, отсутствовали в Положении 1929 г. Их восполнила наука права.

Какими же типизированными признаками и общими понятиями должен быть оснащен нормативный акт? Где предел обобщения (типизации)? Допустимо ли такое лаконичное обобщение требуемого нормой поведения людей, которое оставляло бы широкий

¹ СУ РСФСР. 1929. № 24. Ст. 248.

простор для толкования? Допустимы ли и в каких пределах такие высокие общие признаки, как «соответствие правилам социалистического общежития», «соответствие моральным требованиям», «добросовестно» и т.п.?

В истории гражданского права досоциалистических формаций мы видим ряд попыток максимального использования самых общих признаков в целях достижения наибольшей простоты изложения и легкости усвоения закона.

В литературе гражданского права мы встречаем взгляды сторонников и противников общедирективных формул. Сторонники их утверждают, что общие директивные формулы в силу их обобщения имеют то преимущество, что они охватывают большее количество правил и лучше служат требованиям меняющейся практики. Определенная же формула, по их мнению, будучи более узкой, более обоснована в тех случаях, когда эта формула непосредственно определяется прямой направленностью конкретной нормы.

Противники общих директивных формулировок, обычно не настаивая на полном отказе от них, допускают их лишь в качестве особого исключения, требуя совершенно определенного и четкого изложения норм без туманных общих положений, которые оставляют большое поле для усмотрения лица, применяющего норму.

В древнем римском праве, элементарными правовыми понятиями считались «добрая совесть» (*bona fides*), возражение о злонамеренности, недобросовестности (*exceptio doli*), «правильно и справедливо» (*bonum et aequum*). Через эти понятия древнее римское право подвигалось от строгости отдельных норм к более свободно-му регулированию. Римское *exceptio doli generalis* было переформулировано в германском праве и вылилось в каучуковые параграфы о недействительности сделок, противоречащих добрым нравам, доброй вести (см. §§ 157 и 242 Германского гражданского уложения, а также §§ 226 и 826 того же уложения¹).

¹ Это уложение, как известно, действует ныне как в Германской Демократической Республике, закладывающей фундамент социализма, так и в Германской Федеративной Республике, где господствует монополистический капитал. В ГДР эти параграфы используются для борьбы со сделками на черной бирже, для предупреждения недозволенных сделок с государственным сырьем, для аннулирования сделок, совершаемых с явным ущербом для государства. В ФГР эти параграфы используются в интересах капиталистических монополий.

За такие общие директивные формулы («генеральные формулы») высказывалась школа «свободного» права, утверждая, что от строгости слова, от связанности судьи нормой надо все более переходить к свободе толкования общих директив закона, что якобы законодатель не может и не должен идти дальше самых общих указаний судам. Конечно, и сторонники школы «свободного» права утверждали при этом, что они ратуют за законность, но они ее понимали только как соблюдение общей директивы закона, предоставляя суду возможность самому намечать границы применения такой директивы. Если идти по пути, намеченному школой «свободного» права, то мы невольно придем к практическому отрицанию законности, к законности «калужской» и «казанской», к законности судьи Иванова и Петрова.

Вот почему в ГК РСФСР 1922 г. почти нет весьма широких генеральных формул, если не считать статьи 1, которая устанавливает, что «Гражданские права охраняются законом за исключением тех случаев, когда они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением».

Один из составителей проекта ГК РСФСР 1922 г. — А.Г. Гойхбарг, — поясняя смысл ст. 1, писал: «Судья и всякий применяющий право не связан у нас, таким образом, словом закона, он связан только общей целью закона, он обязан пресекать всякое злоупотребление правом, идущее вразрез с общей целью закона»¹.

Статья 1 ГК РСФСР не дает указаний, как следует понимать «злоупотребление» правом. А.Г. Гойхбарг пояснял этот термин в смысле всякого осуществления права, идущего вразрез с общей целью закона. Какого закона? Только ГК или всякого иного закона, принятого до или после издания ГК? Эти и другие невольные вопросы оставлены без ответа в самом законе.

По существу в этих вопросах заключается один из самых серьезных и трудных вопросов теории права — о пределах субъективных прав². Эти пределы могут быть установлены лишь в том смысле, что гражданские права охраняются законом, за исключением тех случаев, когда они осуществляются в противоречии с интересами

¹ Гойхбарг Л.Г. Хозяйственное право. Т. I. Гражданский Кодекс. 1923. С. 21.

² См.: Агарков М.М. Проблема злоупотребления правом в советском гражданском праве // «Известия Академии Наук СССР, Отделение экономики и права». 1946. № 6. С. 424–436.

социалистического общества. С этим положением должно быть неразрывно связано общее правило, что при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей граждане должны соблюдать законы и уважать правила социалистического общежития.

Избегать в законе формулы, устанавливающие общие принципиальные положения, нельзя. Они необходимы. Они дают направление правовым институтам. Однако ими нельзя ограничиваться. Они должны быть развиты в последующих нормах.

Степень детализации норм не может быть теоретически заранее установлена и не может быть единой для всех видов нормативных актов. Но эта детализация, как бы она подробно ни была проведена, не может предвидеть все без исключения случаи. Не только кодекс, но и специальный нормативный акт не может быть настолько подробным, чтобы освободить орган государственного управления или суд от толкования норм¹.

Нельзя смешивать понятия детализации изложения норм с их конкретизацией. Это не всегда совпадающие понятия. Конкретность норм достигается не путем классификации и типизации всех даже редко встречающихся в жизни случаев, а путем ясности и четкости изложения нормы (см. § 7 о языке нормы).

По-разному решается вопрос о необходимости указания в нормативном акте цели издания закона. В кодексах нет места для такого указания. Самое издание гражданского, трудового, уголовного или иного кодекса говорит о его задаче свести воедино и систематизировать законодательство данной отрасли права. Наиболее же принципиальные положения излагаются, как правило, в первых статьях кодекса.

Иное дело, когда принимается специальный законодательный акт, по-новому регулирующий группу общественных отношений. В нем полезно для обеспечения правильности его усвоения и применения указать цель отмены старых и введения новых норм. Ча-

¹ Примером чрезвычайно подробной и сложной детализации норм могут служить инструкции Госбанка СССР. На 1 июня 1956 г. действовала 41 инструкция Госбанка, в которых содержалось 5089 статей, не считая приложений. Так, инструкция № 1 (в редакции 1955 г.) состоит из 462 статей и 39 приложений. В приложениях к инструкциям, помимо примерных форм банковских операций содержался и ряд нормативных указаний. Число статей в этих инструкциях и число приложений к ним различны. Несмотря на такое исключительно детальное изложение нормативных актов, они не являются исчерпывающими. Их разъяснению посвящены письма и циркуляры Правления Госбанка, его управлений и отделов.

сто это делается во вступительной части нормативного акта путем изложения неудовлетворительных результатов ранее действовавших норм. Так, например, Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹ не ограничилось несколькими вводными положениями, а подробно изложило в констатации неудовлетворительные результаты ранее существовавших системы и порядка и на основе этих выводов перешло к установлению норм регулирования.

Так, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 июня 1956 г. «Об увеличении производства и заготовок плодов, ягод и винограда»² содержит во вступительной части указания на крупные недостатки, существующие в этой отрасли сельского хозяйства; в соответствии с этими выводами излагаются новые мероприятия.

Недавно принятый Закон о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. содержит во вступительной части чрезвычайно сжатые и яркие принципиальные указания³.

Такая краткая вводная часть чрезвычайно ярко оттеняет принципиальные конституционные положения, на которых зиждется новый закон, без по существу, излишнего введения их в текст норм закона. Законодательства стран народной демократии также, как правило, содержат указания на социально-экономические цели нового законодательного акта⁴.

Излагая в законодательном акте общую норму, не всегда следует придавать ей выражение безусловного, во всех случаях неукоснительно соблюдаемого правила. Такое изложение общей нормы может повлечь неясность при изложении последующих статей, а также необходимость ее изменения при дальнейшей конкретизации ее в других нормативных актах.

Необходимо иметь в виду, что в нормативных актах должны конкретизироваться принципы, заложенные в основном законе и развитые в последующих законодательных актах.

¹ СЗ СССР. 1937. № 69. С. 314.

² Известия от 20 июля 1956 г.

³ Известия от 16 июля 1956 г.

⁴ В странах капиталистических, например в Англии и США, тоже часто называются цели закона, но не раскрываются его социально-экономические корни.

На разных этапах развития государства на основе того же общего положения могут быть установлены несколько различные по своему содержанию нормы. Так, право личной собственности граждан на жилой дом закреплено в ст. 10 Конституции СССР. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» исходит из общего положения, что каждый гражданин может иметь в своей собственности один жилой дом. Но этот принцип не столько правовой, сколько социально-экономический¹. Не может быть это ограничение применено и при отводе участков под новое строительство, т.к. а) ясный текст ст. 182 ГК не дает никаких оснований для ее распространения на новое строительство, б) при отводе участков под строительство исполком городского или районного Совета взвешивает конкретные жилищные условия и потребности данной семьи, в) общие директивы Партии и Правительства о развитии индивидуального жилищного строительства не позволяют сковывать инициативу граждан и запрещать строительство нового дома до продажи существующего (ветхого, маломерного по площади, без удобств и т.п.) старого дома. Такой вывод, являясь обоснованным толкованием нормы, должен был найти более полное выражение в законе. Таково требование законодательной техники.

Число этих примеров можно было бы увеличить. Они, как представляется автору, достаточно подтверждают предположение, что при сопоставлении общей и специальной нормы примат должен быть признан за специальной нормой. Это должно быть внимательно учитываемо при облечении принципа в правовую форму, при его конкретизации в отдельных нормах. В частности, в общей

¹ В законодательстве он нашел выражение лишь в ст. 182 ГК РСФСР (в разделе «купля-продажа»), где установлено, что немunicipализированные и демunicipализированные жилые строения могут быть предметом купли-продажи с тем, чтобы: 1) в результате этих договоров в руках покупателя, его супруга и несовершеннолетних детей не оказалось двух или более владений и 2) от имени продавца, его супруга и несовершеннолетних детей совершалось отчуждение не более одного владения в течение трех лет. Практика в соответствии с законом неуклонно подтверждает, что при наследовании жилых строений как по закону, так и по завещанию ст. 182 ГК РСФСР и соответствующие статьи ГК других союзных республик, касающиеся ограничения перехода строения по договорам, не применяются.

См. ст. 11 Постановления Пленума Верховсуда СССР от 20 июня 1947 г. № 9/4/У. Сборник постановлений Пленума Верховсуда СССР за 1924–1951 гг. М., 1952. С. 150.

норме в ряде случаев целесообразно указывать, «за исключением случаев, предусмотренных специальным законом».

Неоднотипно должен быть решен вопрос, следует ли в законе (кодексе) давать правовые определения.

Существуют широко распространенные понятия, которыми закон может оперировать без их правового уточнения. Их наличие освобождает от необходимости дать в законе четкое определение такого понятия. К их числу, например, относится такое понятие, как оскорбление. В Уголовном кодексе РСФСР и кодексах других союзных республик нет определения понятия оскорбления. Ст. 159 УК РСФСР устанавливает разные санкции за словесное или письменное оскорбление и за оскорбление действием, но не определяет, в чем выражается оскорбление, ибо это всем понятно. Иное дело близкое к оскорблению понятие клеветы. В ст. 161 УК дается определение клеветы: «распространение заведомо ложных, позорящих другое лицо, измышлений». Не определено в Уголовном кодексе РСФСР и понятие хулиганства (ст. 74 в редакции 1940 г.).

В ГК РСФСР и ГК других союзных республик нет определения понятия вреда, причиненного личности или имуществу другого (см. ст.ст. 403—409). Лишь в ст. 410 имеется косвенное указание на пределы его возмещения.

Одни из этих понятий сами по себе достаточно понятны и не требуют сформулирования их признаков в законе. Другие понятия, как бы общеупотребительны они ни были, требуют их определения в законе. К ним относятся такие, как местожительство (ст. 2), добросовестность (ст. 60), обязательство (ст. 107), купля-продажа (ст. 130), мена (ст. 206), заем (ст. 208) и другие статьи ГК РСФСР.

Отсылки к другим статьям того же законодательного акта полезны лишь в том случае, если такие статьи полностью применимы. Если же они применяются не полностью, а лишь частично («соответственно», как иногда излагается в нормативном акте), то отсылка к другой статье может породить неясности.

В ГК РСФСР, наряду с полезными отсылками, встречаются неудачные. Например, ст. 198 ГК, устанавливая, что в случае отсуждения от покупателя проданного имущества, продавец обязан возместить покупателю все убытки, делает в скобках отсылку к ст. 117, дающей следующее определение убытков: «Под убытком разумеется как положительный ущерб в имуществе, так и упущен-

ная выгода, возможная при обычных условиях оборота». Как же понимать упущенную выгоду купленной вещи? Нет никаких критериев для ее определения ни в ГК РСФСР 1922 г., ни в других нормативных актах. Например, если продана доля в праве собственности на дом без извещения о том остальных собственников (в нарушение ст. 64 ГК) и эта доля отсуждена одним из них, то как определить упущенную выгоду? Отсылка к ст. 117 не поясняет, а затмевает четкую норму ст. 193.

Допустимы ли отсылки в законе к актам, которых еще нет? Такие отсылки следует признать, как правило, нецелесообразными. Известны случаи, когда такие отсылки оказывались безпредметными. Например, ст. 195 ГК РСФСР устанавливает в примечании, что «При купле-продаже определенных пород скота, перечисленных в особой инструкции Народного комиссариата земледелия и Народного комиссариата юстиции, продавец отвечает только за коренные недостатки, указанный и упомянутой инструкции». Однако такая инструкция, к которой отсылает это примечание, и не издавалась.

Не должно быть в нормативном акте примечаний. К сожалению, их много в действующих кодексах (см. Кодекс законов о труде, КЗоБСО, Земельный кодекс, ГПК, УПК и другие кодексы союзных республик). При этом иногда в примечании указываются исключения из установленного правила, а иногда в примечании даются даже определения общих понятий. Так, в примечании к ст. 60 ГК дается определение понятия добросовестности, в примечании к ст. 121 ГК дается определение просрочки должника; в примечании к ст. 122 — определение просрочки кредитора; в примечании к ст. 182 ГК дается определение домовладения и т.д. В примечании к ст. 404 ГК об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности, дана совершенно самостоятельная по содержанию статья об исковой давности за причинение вреда источником опасности. В примечании к ст. 109 УК РСФСР и в примечании к статьям УК других союзных республик дано общее определение понятия должностного лица, необходимое для всех видов должностных преступлений. В примечании к ст. 6 УК почему-то помещено принципиально важное для всего УК положение, что не является преступлением действие, которое хотя формально и подпадает под признаки какой-либо статьи Особенной части Кодекса,

но в силу своей малозначительности и отсутствия вредных последствий лишено характера общественно-опасного. Число таких примеров можно было бы умножить. Их наличие не улучшает, а ухудшает структуру этих кодексов.

Нецелесообразность изложения правовых норм в виде примечаний не раз отмечалась в юридической литературе¹.

Опыт показывает, что любое примечание, даже содержащее исключение из установленного той же статьей правила, более целесообразно технически изложить как вторую часть той же статьи, а не как норму внешне якобы меньшей правовой силы. Самый термин «примечание» может быть стилистически понят как указание на малое правовое значение его. А придавать такое правовое значение даже исключениям из правила нельзя.

Неодинаково решается вопрос о структуре статей нормативно-го акта. Допустимы ли статьи, содержащие несколько положений (частей, абзацев)?

Вряд ли можно оспаривать, что отдельные статьи должны быть краткими. Чем короче статья, тем она более выпукла, тем легче она усваивается. Поэтому более целесообразно подразделять нормативный материал так, чтобы отдельные статьи не содержали нескольких положений (частей, абзацев), чтобы каждому правилу посвящалась по возможности отдельная статья. Стоит только сопоставить сложные статьи ГК РСФСР — ст. 10, 11 и 12, чтобы убедиться в этом. Статья 10, говоря о недействительности сделок «клонящихся к ограничению правоспособности и дееспособности», излагает это одной простой фразой из двух строк. Ст. 11, определяющая понятие местожительства, состоит из общего определения в 1-й ее части и специального определения местожительства несовершеннолетних и лиц, состоящих под опекой, — в части 2-й. Ст. 12 же, устанавливая порядок признания лиц безвестно отсутствующими и умершими, излагает ее в 6 частях и примечании, т.е. содержит всего 7 норм. Такое наложение норм в составе одной статьи недопустимо.

¹ С.А. Муромцев писал, что с юридической точки зрения все постановления, состоявшие в законодательном порядке, равноценны между собой и разделение их на те или другие как бы неравноправные категории под названием «статей», «примечаний» и «приложений» есть не более как стилистическое упражнение («Право». 1907. № 392519 – 2520). На недопустимость примечаний в гражданском кодексе убедительно указывали И.С. Перетерский (Советское право. 1928. № 2. С. 70–71) и в более осторожной форме Д.А. Керимов. (Керимов И.Д. Законодательная деятельность советского государства. 1955. С. 131).

Нецелесообразно отнесение одних норм в текст нормативного акта, а других норм — в приложения. Такое подразделение может быть иногда понято, как придание приложениям меньшего правового значения. Да и технически пользование нормативным актом, состоящим из положений, изложенных частично в самом акте, а частично в приложениях к нему, затруднительно.

В обыденной речи под приложением к чему-либо понимается нечто самостоятельное, отдельно существующее, прилагаемое к другому. Как в том случае, когда нормативный акт внутренне подразделяется на отдельные разделы, так и в том случае, когда он внешне состоит из нескольких отдельных частей нет достаточных оснований один из его разделов или одну из его составных частей именовать «приложением». Даже в том случае, когда нормативный акт состоит из общей части и особенной части, он является цельным актом и все его нормы одинаково обязательны. Так, например, если постановлением о санитарном режиме определенной местности предусмотрены санитарные правила для населения, то нет никаких оснований считать их менее важной частью этого постановления и именовать их «приложением». Они будут составной частью постановления, лишь изложенной отдельно в целях удобства ее отдельного широкого опубликования. Можно, внешне их выделяя, сказать в тексте постановления «прилагаемые» правила, но это отнюдь не будет какой-то менее значительной частью этого постановления, каким-то «приложением» к нему.

Другое дело, например, когда в таких санитарных правилах приводится примерная форма свидетельства, выдаваемого санитарной или ветеринарной инспекцией. Это будет по существу менее важным правовым указанием, она может быть в последующем изменена и дополнена и ее действительно целесообразно отнести к категории «приложений» или даже вовсе исключить из нормативного акта¹.

В приложениях полезно помещать, например, типовые формы обязательств, содержание которые урегулировано в самом нормативном акте. Так, например, в приложениях к Правилам кредитования индивидуального жилищного строительства от 15 мая 1955 г. были приложены типовые (примерные) формы обязательств, выдаваемых ссудополучателями банку в соответствии с этими правилами.

¹ Старая дореволюционная законодательная техника допускала приложения для постановлений, имеющих временный характер или носящих характер технических подробностей (см. ст. 6 Правил изложения законопроектов. СПб. 1913).

Допустимы ли в нормативном акте примеры? Нет. Современная законодательная техника в основном от этого отказалась. Лишь там, где имеются сложные расчеты, например, в инструкции о квартирной плате, отдельные примеры уместны.

§ 5. Предвидение толкования проектируемой нормы

Подготавливая проект нормативного акта, необходимо учитывать не только всю область отношений, которые он регулирует, но и условия, в которых он будет претворяться в жизнь. Ведь правила, составляющие нормативный акт, осуществляются не автоматически, а путем их осознания, усвоения и волевого претворения в жизнь. Следовательно для их полного и правильного применения необходимо такое их изложение, чтобы было обеспечено единое толкование их в сочетании с другими действующими нормами.

В этом направлении уже в процессе подготовки нормативного акта необходимо обеспечить, чтобы проект новой нормы, развивая или дополняя действующие нормы, точно воспроизводил их содержание и не допускал никаких сомнений в толковании проектируемой нормы. Ведь невозможно, например, принять нормативный акт, развивающий действующие нормы и подготовленный на основании и во исполнение акта вышестоящего органа, прежде чем полностью и всесторонне не уяснить нормы ранее принятого акта вышестоящего органа и других действующих нормативных актов.

Нельзя применять понятия, точно не определив заранее их содержания. В законе от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹ было установлено: «За съемщиком, выехавшим с семьей временно, жилые помещения, как правило, сохранять лишь в течение 6 месяцев. Срок этот может быть продлен в каждом отдельном случае соответственно жилищным управлением отдела коммунального хозяйства местного Совета или руководителями государственного учреждения, предприятия и общественной организации» (ст. 34). В этой норме требовало уточнения понятие «временного» выезда съемщика с семьей. Следует ли под словом «временно» понимать выезд с семьей по своим личным делам? Понимать ли под «семьей» всех лиц, постоянно проживавших с выехавшим съемщиком? Понимать ли под «временно» только съемщиков, не устроившихся на

¹ СУ СССР. 1937. № 68. Ст. 314.

постоянной работе в другом месте или, кроме того, не обеспеченных в новом месте работы другим жилым помещением и т.д.¹ Эти вопросы вскоре стали перед практикой. Вся сумма вопросов должна была быть выяснена уже при подготовке указанной нормы.

Примером четкого определения характера и пределов толкования закона может служить ст. 27 того же закона о порядке заселения излишков, образовавшихся у съемщика в период действия договора найма жилого помещения. Закон запретил в течение действия договора найма одностороннее расторжение его и изменение условий договора. При этом установлено, что если у съемщика образуется излишек жилой площади против установленных жилищных норм² в виде изолированной комнаты, местный Совет или администрация государственного учреждения, предприятия может использовать этот излишек по своему усмотрению. Вместе с тем, местный Совет получает право использовать указанный излишек жилой площади в том лишь случае, если съемщик в течение 3 месяцев после соответствующего предупреждения со стороны жилищного управления не заселил образовавшегося у него излишка жилой площади по своему усмотрению. Этим самым было установлено, что: а) излишком, подлежащим обязательному заселению, считается лишь изолированная комната, б) в домах местных Советов действует право подыскания себе в течение 3 месяцев соседа для заселения освободившейся изолированной комнаты.

В первые годы действия закона от 17 октября 1937 г. применение четкой ст. 27 не вызывало споров или сомнений³. Ясно выраженное в законе право съемщика помещения в доме местного Совета на

¹ Вставший одновременно вопрос, распространяется ли этот 6-ти месячный срок временного отсутствия на членов семьи, выехавших на период учебы или в связи с назначением по окончании учебного заведения, мы оставляем в стороне, т.к. этот вопрос встает не столько в связи с толкованием содержания самой нормы (ст. 34), сколько в связи с вопросом о пробельности закона (см. § 7).

² Нормы эти различны в отдельных республиках: в РСФСР — 9 кв. м. на постоянного жителя; в УССР — 13,65 кв. м. и т.д.

³ См. определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда СССР от 21 мая 1939 г. (Сборник постановлений Пленума и определений коллегий Верховного Суда СССР за 1938 г. и I полугодие 1939 г., изд. 1940 г. С. 113), от 28 марта 1941 г. (Сборник постановлений Пленума и определений коллегий Верховного Суда СССР 1941 г., изд. 1947 г. С. 121). Практика Верховного Суда СССР не колебалась и в последующие годы — см. определение от 30 апреля 1947 г. (Судебная практика 1947. Вып. V. С. 4), от 19 января 1950 г. (Судебная практика 1950. № 4. С. 30), от 11 февраля 1956 г. (Судебная практика 1956. № 4. С. 41–42) и др.

заселение излишков в виде изолированной комнаты, на подыскание себе соседа не оспаривалось жилищными органами. Съемщику, в частности, не предлагалось обращаться в местный Совет и обязательно подыскивать себе соседа из числа лиц, остро нуждающихся в жилом помещении, состоящих на учете в местном Совете. В период Отечественной войны были установлены для отдельных городов изъятия из правила ст. 27. Так, постановлением Совета Народных Комиссаров УССР от 29 августа 1944 г., изданным на основании постановления СНК СССР от 24 августа 1944 г., было разрешено исполкомам Киевского и Харьковского городских Советов изымать излишки в административном порядке. Это было вызвано огромными разрушениями, причиненными Киеву и Харькову военными действиями. Временно жилищная норма в этих городах была сокращена до 6 кв.м. и было разрешено изымать излишки в административном порядке. Временный характер этих ограничений был отменен во вводной части постановления СНК СССР от 24 августа 1944 г. и постановления СНК УССР от 29 августа 1944 г. Указанными постановлениями действие ст. 27 закона от 17 октября 1937 г. было не отменено, а временно приостановлено. Министерство юстиции СССР в разъяснении от 16 июня 1952 г. указало, что постановление СНК СССР от 24 августа 1944 г., как предусмотрено в его тексте, имело силу только на период военного времени и что издание специального акта об его отмене не требуется¹. Излишек в виде изолированной комнаты заселяется съемщиком по своему усмотрению. Он не обязан это делать, если жилищный орган исполкома (или домоуправление) его не предупредил об обязательном заселении излишка в указанный законом трехмесячный срок. Само собой разумеется, что если съемщик получает у лица, вселяемого им, деньги за вселение, то такой съемщик подлежит уголовной ответственности за спекуляцию жилым помещением (ст. 98 УК РСФСР).

Ясный и четкий текст ст. 27 жилищного закона 1937 г. не вызвал и не вызывает юридически обоснованных сомнений в его толковании.

При недостаточной ясности и четкости нормы необходимо встает вопрос о характере ее толкования. В связи с этим можно было

¹ См. Жилищное законодательство СССР и УССР под редакцией проф. С.Н. Ландкофа. Киев, 1957. С. 108.

бы пытаться стать на ту позицию, что применение любой нормы требует ее толкования, что без толкования нормы невозможно ее претворение в жизнь, что якобы не имеет значения качество изложения нормы. Однако, такая ссылка является явной логической ошибкой. Здесь имеется в виду не только общий процесс толкования, а разные по своему юридическому качеству нормы и, следовательно, разные характеры и объемы толкования. Чем более широко или менее ясно и менее четко изложена проектируемая норма, тем больше различных толкований она может вызвать. Заранее предвидеть и по возможности устранить необоснованно широкое, неоправданно узкое или колеблющееся толкование является обязанностью юриста-специалиста, работающего над проектом нормативного акта.

Как представляется автору, примером излишне широкого формулирования нормы был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 г. «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества»¹. В целях установления единства законодательства об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества и усиления борьбы с этими преступлениями Указ, в частности, установил, что кража, присвоение, растрата или иное хищение государственного имущества карается заключением в исправительно-трудовом лагере на срок от семи до десяти лет с конфискацией имущества или без конфискации» (ст. 1); «хищение колхозного, кооперативного или иного общественного имущества карается заключением в исправительно-трудовом лагере на срок от 5 до 8 лет с конфискацией имущества или без конфискации» (ст. 3). Указ не выделял мелкие хищения и, в частности, мелкие хищения, совершаемые впервые. Практика дирекций предприятий промышленности и других отраслей народного хозяйства и судебная практика сразу стали перед конкретными фактами мелких хищений, совершаемых впервые, и не представляющих сколько-нибудь серьезной общественной опасности. Однако, широкая формулировка нормы и общая цель Указа — усиление борьбы с этими преступлениями — останавливали внесение уточнений при толковании Указа. Задача более детального его толкования с учетом конкретных обстоятельств дела была частично разрешена Верховным судом СССР. Уже через 8 месяцев после издания Указа от 4 июня

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1947. № 19.

1947 г. постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 17 февраля 1948 г. № 4/2/у было указано судебным органам, что в случае совершения хищений незначительных размеров несовершеннолетними в возрасте от 12 до 16 лет суды должны ставить на свое обсуждение вопрос о прекращении дела в уголовном порядке за нецелесообразностью применения мер уголовного наказания и направления обвиняемых в трудовые воспитательные колонии».

Последующим постановлением от 28 мая 1954 г. № 5 Пленум Верховного Суда указал судам, что при рассмотрении дел о хищениях социалистической собственности суды, как и по другим делам, обязаны индивидуально подходить к назначению наказания, учитывая, согласно ст. 45 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик, степень общественной опасности совершенного преступления, конкретные обстоятельства дела и личность виновного. Вместе с тем, указал Пленум, по делам о мелких хищениях, совершаемых впервые при наличии смягчающих обстоятельств, суды должны учитывать ст. 51 УК РСФСР и соответствующие статьи УК других союзных республик, дающих право суду с приведением соответствующих мотивов в приговоре назначать наказание ниже низшего предела, указанного в законе.

Однако, эти разъяснения Пленума Верховного Суда СССР еще не создавали понятия мелкого хищения государственного и общественного имущества и пониженной уголовной ответственности за него. Лишь Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 января 1955 г. «Об уголовной ответственности за мелкое хищение государственного и общественного имущества» было установлено, что мелкое хищение государственного и общественного имущества, совершенное впервые — наказывается исправительно-трудовыми работами на срок от 6 месяцев до 1 года или лишением свободы сроком на 3 месяца; те же действия, совершенные повторно, — наказываются лишением свободы на срок от одного года до двух лет¹.

Так была окончательно внесена конкретность и ясность в этот большой правовой вопрос.

Конечно, полное и четкое изложение нормативного акта не только не исключает, а, наоборот, предполагает его толкование, обобщение практики его применения, его научное комментиро-

¹ Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР 1936–1956 гг., изд. 1955 г. С. 401.

вание. Нормативный акт в любой его форме (не только закон, но и любой подзаконный акт) не может ответить на все без исключения вопросы, выдвигаемые жизнью. Но он должен дать четкие исходные признаки для ответов на встречающиеся в жизни конкретные вопросы. Примером может служить ст. 5 Основ авторского права СССР¹, согласно которой авторское право при наличии нескольких соавторов принадлежит всем соавторам. Совместность труда соавторов может выражаться в выполнении однородного или различного по творческому характеру труда, но для признания соавторства во всяком случае необходимо соглашение о совместной работе. Само по себе соединение произведений в процессе их использования, в частности при издании их, соавторства не создает. Изложение всех без исключения конкретных вопросов соавторства в законе об авторском праве невозможно. Весь комплекс конкретных вопросов соавторства исследуется в монографиях, излагается в курсах, учебниках, комментариях, пособиях². Формулировка же ст. 5 общесоюзного закона «Об основах авторского права СССР» дает достаточно четкие основные положения соавторства.

§ 6. Язык правовой нормы

Язык — это необходимый материал закона и всякого иного нормативного акта. Язык нормативного акта должен быть простым и ясным. Известны слова Ломоносова, что «смутно пишут о том, что смутно себе представляют». Горький писал, что «слово — одежда все фактов, всех мыслей». Этим утверждается, что в мире нет ничего, что не было названо, наименовано.

Словесное искусство, с которым выражен нормативный акт, его простота, доходчивость и ясность имеет определенное социальное значение.

Само собой разумеется, что, будучи необходимым материалом нормативного акта, язык не является его единственным основным

¹ СЗ СССР. 1928. № 27. Ст. 246.

² См. *Антимонов Б.С. и Флейшиц Е.А.* Авторское право. Госюриздат. 1957. С. 66 и сл.; *Серебровский В.И.* Вопросы советского авторского права. 1956. С. 64 и сл.; *Гордон М.В.* Советское авторское право. 1955. Госюриздат. С. 43 и сл.; *Азов Л.М.* Отношения по издательскому договору при соавторстве (Советское государство и право. 1940. № 8–9); *Грингольц И.А.* Право автора сценического произведения в СССР. Автореферат канд. дисс., 1953 г. и др.

материалом. Важно прежде всего хозяйственно-политическое решение вопроса, даваемое в акте, его структура¹.

Монтескье в «Духе законов», формулируя афоризмами принципы построения законов, писал, что слог законов должен быть сжатым, простым, что существенно, чтобы слова закона вызывали у всех людей одни и те же понятия, что прямое выражение всегда доступнее пониманию, чем изысканное или сложное².

Недопустимо изложение правила одной очень сложной фразой.

Примером такого неудачного выражения в одной фразе закона чрезвычайно сложно изложенной мысли может служить § 1 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 14 ноября 1927 г. о мерах содействия рабочему жилищному строительству.

«Разногласия между заинтересованными учреждениями и организациями по поводу размера удержаний части отчисления из фондов улучшения быта тех государственных предприятий и акционерных обществ с преобладающим участием государственного капитала, основной целью которых согласно их уставам не является эксплуатация промышленных и транспортных предприятий, в фонды рабочего жилищного строительства этих предприятий в том случае, если им принадлежат промышленные и хозяйственные единицы (п. «б» ст. 15 Положения о мерах содействия строительству рабочих жилищ), разрешаются: в отношении отчислений в республиканский фонд строительства рабочих жилищ — комитетом содействия строительству рабочих жилищ при Народном комисса-

¹ Невольно напрашивается сопоставление языка закона с материалами, используемыми для строительства дома. Они являются основными материалами. Но из хороших строительных материалов можно построить хороший и плохой дом. В строительстве существенно правильное использование надлежащих материалов в сочетании с правильным архитектурно-техническим и экономическим решением задач строительства.

² См.: *Монтескье Ш.* Избранные произведения. Госполитиздат. 1955. С. 651–653. Впервые попытку разработки законодательной техники применительно к кодексу сделал Бентам в книге «Номография», опубликованной Боурингом в 1843 г. после смерти Бентама. Номографией Бентам называл ту часть законодательного искусства, которая касается формы законодательства. Содержание этой книги Бентама кратко приведено в работе П.И. Люблинского «Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса». 1917. С. 3–8. Бентам (1748–1832), как известно, был буржуазным правоведом-моралистом, проповедником утилитаризма. В своем учении о нравственности он стремился всячески затушевать классовые противоречия при капитализме. Маркс дал уничтожающую критику философии Бентама (см.: Капитал. Т. I. 1949. С. 615). «Номографию» Бентама целесообразно подвергнуть критическому марксистскому анализу.

риате Труда РСФСР, в отношении же отчислений в местные фонды — соответствующими местными Советами¹.

В этой одной чрезвычайно сложной фразе 99 слов. Сколько времени и труда надо затратить, чтобы в ней разобраться неспециалисту. Между тем эту же мысль можно было изложить не одной многоэтажной фразой, а двумя-тремя более простыми и короткими фразами.

Краткость, ясность и четкость — одно из несомненных достоинств нормативного акта. Краткость должна заключаться не в малом количестве слов, содержащихся в законе, а в интенсивности, глубине высказываемых им мыслей.

В нормативных актах должна соблюдаться точная терминология. Под «термином» (от латинского — предел, граница) ныне понимается слово или состоящее из нескольких слов выражение, которому соответствует строго определенное понятие. Термины закона, пишет Н.Н. Полянский, это, примерно, то же, что стандартные детали в механизме². Известно, что простое понятие иногда труднее точно и ясно выразить словами, чем более сложное.

Простота и сжатость формулировки характеризуют ряд статей Французского и Швейцарского гражданских кодексов. В них, однако, наряду с чрезвычайно удачными формулировками имеются малопонятные неудачно отредактированные статьи.

Английское законодательство и следующее по его пути законодательство США не считают необходимым придерживаться простоты и четкости формулировок. Они часто многословны, оперируют разными терминами, излагают норму описательно. Приведем два примера. Закон, принятый сенатом и палатой представителей США 28 июня 1955 г., о пересылке и перевозке порнографических материалов не ограничивается общим термином этого вида материалов — «порнографические», а наряду с ним говорит: «непристойные», «похотливые», «сладострастные», «неприличные», «развратные», «бесстыдные», а предмет именуется не только «материалы», но также «предмет», «вещь», «эмблема», «содержание»³.

¹ СУ РСФСР. 1927. № 119. Ст. 807.

² Полянский Н.Н. О терминологии советского закона. «Проблемы социалистического права». Сборник 5. 1938. С. 120.

³ U. S. Code Congressional and Administrative News. 1955. № 12. P. 2654.

Такие многословные, описательные, пытающиеся упомянуть все возможные случаи формулировки не уясняют смысла закона, а путают, помогают в поисках путей обхода закона.

Допустимы ли в законе старинные, не употребляемые практически в жизни термины? Если речь идет о названии правовых институтов, то исторически сложившиеся их наименования нередко целесообразно сохранять. Если речь идет о старинных, вышедших из употребления словах, выражениях, оборотах речи, то они, конечно, недопустимы. Например, в разговорной речи, в правилах торговли, говорится о продаже и о покупке предметов (вещей, изделий). Договор, заключаемый при покупке или продаже вещей, в жизни кратко определяется «покупкой» или «продажей». Однако как дореволюционное русское законодательство, так и ГК РСФСР 1922 г. именуют этот договор двойным термином, объединяющим обе стороны этого договора — «купля-продажа»¹.

При разработке проекта нового Гражданского кодекса РСФСР, у комиссии, разрабатывавшей проект, не вызвала сомнений целесообразность сохранения точного старинного русского двойного термина «купля-продажа».

Применяемый в нормативном акте термин должен быть жизненным, соответствующим разговорному языку. Поэтому неудачным следует признать употребление в ст. 367 ГК РСФСР при определении договора страхования термина «премия» в смысле страховых взносов. Ведь страховой взнос лицо застрахованное («страхователь») обязано уплатить из своих средств. Этот взнос не является «премией» с точки зрения Госстраха («страховщика»).

Вряд ли правильно (с точки зрения языка) называть «морским протестом» оформление заявления капитана морского судна о повреждении судна или о повреждении или утрате груза в случае

¹ Аналогичный двойной термин (*emptio venditio*) применялся в древнем римском праве. Однако при рецепции римского права в Германии там не был воспринят такой двойной термин «купля-продажа», а сохранен старый германский термин «покупка» (*kauf*). Этот термин и поныне сохраняется в Германском гражданском уложении (§ 433) и Швейцарском обязательственном праве (ст. 184). Иначе именует этот договор французское и английское законодательство. Французский гражданский кодекс в отличие от германского выделяет в названии этого договора другую его сторону — «продажа» (*vente*) и формулирует: «Продажа есть приглашение, в силу которого одно лицо обязуется предоставить вещь, а другое оплатить ее» (ст. 1582). Точно так же действующий английский закон о продаже товаров (*Sale of goods Act, 1893*) именует этот договор «продажей» (*Sale*).

аварии судна (ст. 14 приложения VIII к Кодексу торгового мореплавания СССР).

Известны ошибки в терминологии при упоминании слова «собственность» в смысле имущество. Так, например, ст. 10 Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР четко устанавливает, что «имущество, нажитое супругами в течение брака, является их общим имуществом». Так же формулируют КЗоБСО Азербайджанская и Туркменская ССР. В отличие от этого, ст. 10 КЗоБСО УССР, а также КЗоБСО Белоруссии, Узбекистана и Таджикистана говорят не об общем имуществе, а об общей собственности супругов. Это отличие терминов вызвало в судебной практике разную при решении споров между супругами об имуществе, принадлежащем супругу не на право собственности, а на основе обязательственных требований. Ведь обязательственные требования собственностью не являются. Примененный в ст. 10 КЗоБСО РСФСР термин «общее имущество» дает достаточные основания признать общим имуществом супругов обязательственное требование, приобретенное одним из супругов в период брака¹.

Недопустимо применение того же термина к разным по содержанию понятиям. Например, термин «имущество» употребляется в ГК РСФСР в смысле вещи (ст. 22, 23, 68), вещи и долговые требования (ст. 87), актив и пассив (ст.ст. 482 и 434).

Термин «доказательство» применяется в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР в трех смыслах: а) процесс доказывания (ст. 302), б) результат доказывания (ст. 319) и в) одно из средств доказывания (ст.ст. 57 и 58).

Придание одному термину нескольких значений может вызвать неясность, разногласия, споры.

Нецелесообразно и применение разных терминов к одному и тому же понятию. Например, в действующем законодательстве пользование чужим имуществом за плату именуется то наймом, то арендой, то прокатом. При этом нельзя установить по каким показателям даются эти различные наименования.

¹ Например, практически этот вопрос возникает при покупке легковой автомашины «Победа» или «Москвич» по предварительному заказу в специализированном магазине Министерства торговли, когда покупатель оплачивает ее стоимость при заключении договора, а получает автомашину в течение одного года после оплаты.

В действующем ГК РСФСР нет особого понятия аренды, а имеется общее понятие имущественного найма. В Земельном кодексе РСФСР 1922 г. к пользованию землей за плату применялся термин не наем, а аренда. Этот же термин был применен в постановлении ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспреещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного значения»¹ и в других актах².

Понятие аренды земли сохранилось лишь для пользования некоторыми участками на землях транспорта и на городских землях. По сохранившейся в практике (вопреки ГК) терминологии в отношении домов применяется термин не наем, а аренда³.

В отношении жилых помещений практика Министерства коммунального хозяйства РСФСР неизменно в соответствии с ГК придерживается термина «наем», но в отношении нежилых (торговых, конторских и др.) помещений сохраняет в соответствии со старыми специальными постановлениями Правительства термин «аренда».

К пользованию чужим имуществом за плату применяется нередко и третий термин «прокат» (в отношении кинокартин, музыкальных инструментов и др.)⁴.

Прокат — это пользование за плату, т.е. наем.

Применение столь различной терминологии к договору имущественного найма, являющемуся по нашему законодательству единым правовым институтом, ни теоретически, ни практически не обосновано⁵.

¹ СЗ СССР. 1937. № 37. Ст. 150.

² В буржуазном праве различие понятий «имущественный наем» и «аренда» часто проводится по объектам пользования: наем применяется к пользованию объектами, не дающими плодов (например, наем дома, помещения, музыкального инструмента), а аренда — к объектам, дающим плоды (например, аренда земли, сада). В Германском гражданском уложении различие понятий найма (Miete) и аренда (Pacht) четко проведено по этим признакам. Поэтому там корову «арендуют» и быка «нанимают».

³ Так, постановлением СНК СССР от 25 ноября 1937 г. был утвержден типовой договор на сдачу в арендное пользование жилого дома размером не свыше 60 кв. м жилой площади. СЗ СССР. 1937. № 74. Ст. 361.

⁴ Так, постановлением об увеличении производства и заготовок плодов, ягод и винограда от 30 июня 1956 г. на органы коммунального хозяйства возложена «выдача напрокат» населению аппаратуры для проведения работ на приусадебных участках по защите растений. Известия от 20 июля 1956 г.

⁵ Г.Н. Полянская отмечала, что найти разграничение в применении указанных терминов по признаку использования полезных свойств самой вещи или приносимых ею плодов не удается (Глава «Имущественный наем» в томе курса «Отдельные виды обязательств. 1954. С. 138).

Недопустимо и применение к разным понятиям терминов, почти созвучных. Так, например, в инструкциях по составлению проектов и смет по строительству много внимания уделяется «заданиям на проектирование» и «проектным заданиям». Этими внешне мало отличающимися друг от друга терминами инструкция Государственного Комитета Совета Министров СССР по делам строительства называет разные понятия: «задание на проектирование» дается заказчиком проекта (с утверждения соответствующего ведомства) проектной организации на производство работ по проектированию. А «проектное задание» — это уже результат первой стадии проектирования; оно должно иметь в своем составе следующие разработанные части: сводную записку, экономическую часть, генеральный план, технологическую и энергетическую части, строительную часть, сметную часть и др.

Недопустимо введение в нормативный акт искусственных (надуманных, канцелярских) терминов. В литературе уже отмечалась неправильность по существу выражения «пользование жилой площадью» ибо в СССР строят и ремонтируют жилые дома, а не «жилплощадь» и граждане живут в домах, квартирах и комнатах, а не на «жилплощади». Лишь в планах строительства и в статистике можно говорить о « жилой площади» при подсчетах отстраиваемых помещений и ввода жилых домов в эксплуатацию. Но когда речь идет о пользовании, то термин один: пользование жилым помещением, а не «площадью». Так именно и формулирует действующий жилищный закон — Постановление ЦИК и СНК РСФСР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»¹.

Вопреки этому ряд нормативных актов, воспроизводя жаргон работников жилищного хозяйства, применяет канцелярский термин «жилая площадь» или «жилплощадь»².

Искусственным термином является наименование «зеленые насаждения», часто применяемое в решениях местных Советов «об охране зеленых насаждений» и в других нормативных актах. Ведь в жизни мы не говорим о зеленых насаждениях, а говорим о лесах,

¹ СЗ СССР. 1937. № 69. Ст. 314.

² См., например, инструкцию Наркомюста и Наркомхоза РСФСР от 29 ноября 1939 г. «О порядке бронирования жилой площади за лицами, выезжающими за границу, на Кольский полуостров, Дальний Восток и Арктику» (Бюллетень Наркомхоза РСФСР. 1939. № 21).

парках, садах, деревьях, кустах, цветах. Проще и жизненнее было бы сказать об охране растений. Ведь охраняются не только посадки, «насаждения», но и самопроизвольно растущие растения (кроме сорняков, уничтожение которых необходимо в интересах охраны парков, садов, бульваров и т.д.).

Технические термины в нормативном акте полезны лишь в том случае, если они вносят большую ясность в правило, или если без них обойтись нельзя.

Язык нормативного акта должен быть простым, живым, народным.

Одним из требований, предъявляемых к языку нормативного акта, является строгая последовательность мысли. Нельзя в нормативном акте ту же мысль сперва сказать более ярко, о затем более бледно или сперва квалифицировать то же явление как наказуемый проступок, а затем как антиобщественное действие. Ведь ясно, что раз какое-либо действие является наказуемым, то этим самым оно признается антиобщественным. С другой стороны, не всякий антиобщественный поступок является наказуемым действием. Но если действие уже признано наказуемым, то нельзя в порядке последующей дополнительной его характеристики именовать его антиобщественным. Неудачная расстановка фраз или слов не только ослабляет впечатление, но может вызвать мысль, что не всякий такой поступок наказуем.

§ 7. Пробелы в нормативном акте

Нормативный акт должен исходить из наиболее типичного и из наиболее часто встречающегося в жизни. Он не может предусмотреть все без исключения случаи, возможные на практике.

Нормативный акт при его применении к конкретным случаям всегда требует его толкования.

Во многих нормативных актах при их применении на практике можно найти те или иные пробелы¹. Советское законодательство никогда не высказывало и не поддерживало мысли, что якобы чего

¹ Вопросы восполнения пробелов в праве разрабатываются как в отраслевых правовых дисциплинах, так и в общей теории права — см. работы: *Гойхбарг А.Г.* Что такое пробелы в праве // *Вестник гражданского права*. 1916. № 3; *Люблинский П.И.* Техника толкования и казуистика уголовного кодекса, 1917; *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права, 1917; *Голунский С.А.* и *Строгович М.С.* Теория государства и права, 1940; *Денисов А.И.* Теория государства и права, 1948; *Вильнянский С.И.* Значение логики в применении правовых норм. Ученые записки Харьковского юридического института. III, 1948; *Карева М.П.*, *Кечежян С.Ф.*, *Федосеев А.С.*, *Федькин Г.И.* Теория государства и права, 1955.

нет в законе, того нет и в жизни. Наоборот, оно не раз указывало государственным органам, как следует поступать при отсутствии соответствующей правовой нормы¹.

Задача законодательной техники состоит в том, чтобы обеспечить такое изложение нормативного акта, которое не препятствовало бы восполнению практикой возможных отдельных пробелов.

Пробелы в нормативных актах иногда бывают мнимые, внешне кажущиеся. В Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. и ГК других союзных республик вовсе не урегулированы некоторые виды договоров, в частности договор безвозмездного пользования имуществом и договор хранения (поклажи). Означает ли отсутствие соответствующих статей в кодексе, что ГК не допускает заключения таких договоров или вовсе не содержит норм, применяемых к таким договорам? Конечно, нет. ГК не содержит ограниченного перечня видов договоров. На это прямо указывает общий для всех видов договоров раздел «Обязательства, возникающие из договоров» (ст.ст. 130—151). Поэтому действительны все договоры, которые соответствуют общим требованиям, установленным кодексом для сделок (ст.ст. 26—43), и требованиям, указанным ст.ст. 130—151. Здесь нет подлинного пробела в кодексе, т.к. эти договоры являются урегулированными более общими нормами того же кодекса. Поэтому применение к договору безвозмездного пользования имуществом по аналогии закона статей, относящихся к договору имущественного найма, является вряд ли правильным. Необходимо прежде всего установить действительную волю сторон, заключивших договор безвозмездного пользования, и обстоятельства, при которых был заключен договор².

Иногда к пробелам в законе пытаются даже отнести ошибочные правовые конструкции. Так, например, во время Отечественной войны в практике судов появились споры из договоров дарения строения с условием пожизненного содержания дарителя (бывшего личного собственника). Суды, нередко становясь в тупик, как

¹ Не признавая беспробельности в праве, наше законодательство вместе с тем не устанавливает, что пробелы в законе могут быть восполнены лишь законодательным актом.

² Как представляется автору, было бы поспешным применять, например, к договору безвозмездного пользования имуществом на неопределенный срок (без указания срока) ст. 155 ГК, устанавливающую для договора найма месячный и трехмесячный сроки обязательного предварения другой стороны о расторжении договора.

квалифицировать такой договор, находили пробел в законе. Между тем, как подтвердила Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда СССР по делу Громовой, в этих случаях налицо не договор дарения, а возмездный договор передачи права собственности на строение за вознаграждение в виде пожизненного содержания. Такой договор подлежит рассмотрению на основании ст.ст. 130 и след. ГК РСФСР¹.

Само собой разумеется, что не является пробелами в нормативных актах предоставление некоторым государственным органам компетенции разрешать определенный круг вопросов без точного указания в правовых нормах порядка их разрешения. В этих случаях органу государства предоставляются правомочия в соответствии с общими директивами и конкретными фактическими обстоятельствами разрешать вопросы по целесообразности. В таких случаях нет никаких оснований говорить об «усмотрении» госоргана, вкладывая в это понятие признаки свободного и безотчетного усмотрения, приближающегося к произволу. Общие директивы предугадывают в таких случаях госоргану, в каком направлении следует разрешить вопрос, а конкретные фактические обстоятельства подсказывают наиболее целесообразное разрешение данного вопроса. Нельзя при этом упускать из вида, что такие правомочия предоставляются по советскому законодательству только определенным и при том выборным органам, несущим ответственность как перед своими избирателями — трудящимися данной территории (города, района, области), так и перед вышестоящим органом.

Приведем примеры. В компетенцию городских и районных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов входит удовлетворение трудящихся жилыми помещениями. Общие директивы партии и правительства говорят о необходимости удовлетворения в первую очередь семей военнослужащих, погибших или пострадавших во время Отечественной войны, многодетных матерей, лиц, живущих в нездоровых жилищных условиях, новаторов производства и т.д. Однако нет и не может быть нормативных актов, которые конкретно определяли бы, кому именно из нескольких претендентов следует при заселении данного дома предоставить жилые помещения и кому из них на первом этаже, кому на втором и т.п. Эти

¹ Орловский П.Е. Практика Верховного Суда СССР по гражданским делам в условиях Отечественной войны, 1945.

вопросы решаются в соответствии с гигантскими планами жилищного строительства органами, осуществляющими строительство.

В отношении жилых домов, возводимых местными Советами, вопросы распределения жилых помещений решают исполкомы с учетом целого ряда конкретных показателей (степень нуждаемости в помещении, состав семьи, состояние здоровья, характер трудовой деятельности, заслуги и т.д.). В этой, как и во всей своей деятельности исполком местного Совета подотчетен избравшему его Совету депутатов трудящихся и вышестоящему исполкому, а члены исполкома как депутаты подотчетны избравшему их населению.

В таком же порядке решается и вопрос об отводе земельных участков в городах и поселках под индивидуальное жилищное строительство. Как известно, земля не имеет денежной оценки. Она учитывается в натуральном измерении (в квадратных метрах и гектарах). Однако земельные участки (даже одинаковые по размерам) не равноценны по своему хозяйственному значению; одни ближе к центру, к трамвайным и автобусным линиям, к рынку, а другие — дальше от них; одни по конфигурации участка и его почве требуют меньших, а другие больших затрат на строительство; одни более, а другие менее удобны в эксплуатации и т.д. Поэтому вопросы отвода участков под строительство являются вопросами распределения пользования хозяйственными благами различной ценности. Разрешая эти вопросы, исполком исходит из утвержденного проекта планировки города (поселка) и очередности застройки улиц и кварталов, из числа заявок на строительство, из реальности осуществления строительства, из степени нуждаемости в жилых помещениях и т.д. Все эти конкретные вопросы решаются исполкомом в соответствии с фактическими обстоятельствами, руководствуясь общими директивами о порядке застройки населенных мест и удовлетворения нужд населения, а также соображениями конкретной целесообразности. Наличие у госоргана таких весьма ограниченных дискреционных правомочий никак не может быть отнесено к категории пробелов в нормативных актах. Это — один из методов определения компетенции органа государства.

Применение в случаях, не предусмотренных действующими нормами права, по аналогии норм, которые регулируют наиболее сходные, наиболее близкие по характеру отношения, как известно, называется аналогией закона; разрешение же дела, руководствуясь

только общими началами законодательства, именуется аналогией права. По существу аналогия закона и аналогия права ни являются видами толкования правовых норм. Это — методы восполнения пробелов в нормативных актах¹.

О допустимости аналогии права говорит ст. 4 ГПК РСФСР, указывая, что «за недостатком узаконений и распоряжений для решения какого-либо дела суд решает его, руководствуясь общими началами советского законодательства и общей политикой Рабоче-крестьянского правительства». Следовательно, раз в гражданских правоотношениях допустимо применение аналогии права, то тем более допустимо применение аналогии закона².

Иначе обстоит вопрос в других отраслях права. Например, в земельном праве у нас нет общих норм об аренде земли. Аренда земли допускается лишь в случаях, прямо предусмотренных законом: а) аренда городских земельных участков под торгово-промышленные склады, ларьки, палатки и б) аренда участков на землях, предоставленных транспорту. Аренда земель сельскохозяйственного назначения запрещена законом. Попытка применить специальные нормы об аренде некоторых категорий земель по аналогии к другим видам землепользования в городах и поселках городского типа не вытекала бы из закона.

В административном праве вопрос о применении закона по аналогии обоснованно не ставится. Странно звучало бы, например, расширение компетенции какого-либо органа государственного управления в порядке аналогии. Законодательные акты, устанавливая компетенцию государственных органов, очень точно формулируют пределы их компетенции, ибо каждый государственный орган должен точно знать, что он вправе и чего он не вправе совершать.

¹ Аналогия отличается от распространительного толкования нормы. При распространительном толковании исправляются несовершенства словесной редакции закона; при аналогии же этим не ограничиваются, но дополняют и расширяют самый смысл закона, руководствуясь общими намерениями и целями законодателя, которые выразились как в данном отдельном законе, так и во всей системе законодательства.

На отличия аналогии от толкования указывают А.И. Денисов (Теория государства и права, 1948. С. 477 и 485), Г.И. Федькин (См.: Теория государства и права, 1955. С. 399 и 401).

² Вопрос о месте этой нормы требует обсуждения. Как представляется автору, вопрос о восполнении пробела в материальном правовом акте является вопросом материального, а не процессуального права. Поэтому положение, выраженное в ст. 4 ГПК, было бы правильное изложить в Гражданском кодексе.

Сложнее обстоит вопрос в уголовном праве.

Как известно, аналогией в уголовном праве называется применение к общественно опасному деянию, непосредственно не предусмотренному уголовным законом, нормы, предусматривающей наиболее сходное по роду преступление. Вопрос этот возник в советском уголовном законодательстве при обсуждении первого советского уголовного кодекса на сессии ВЦИК в 1922 г.

В тех условиях борьбы за укрепление смычки между рабочим классом и крестьянством, смычки между социалистической промышленностью и крестьянской экономикой вопрос о применении к общественно опасным деяниям, не предусмотренным УК, по аналогии статей об ответственности за сходные по роду преступления, стоял очень остро. Докладывая в 1922 г. проект УК РСФСР, Д.И. Курский говорил: «Ни один уголовный кодекс не в состоянии охватить всего многообразия уголовных деяний, которые могут совершаться и совершаются в действительности, — и если мы хотим создать кодекс, с помощью которого можно было бы наиболее успешно бороться с опасными для советского строя явлениями, то мы должны иметь статьи, дающие возможность судье руководствоваться социалистическим правосознанием, чтобы найти выход из положения»¹. Эти соображения были одобрены ВЦИК. Они требовали включения в кодекс соответствующей нормы. В соответствии с этим содержащаяся в УК РСФСР 1922 г. ст. 16 гласит: «Если то или иное общественно опасное действие прямо не предусмотрено настоящим Кодексом, то основание и пределы ответственности за него определяются применительно к тем статьям Кодекса, которые предусматривают наиболее сходные по роду преступления». Аналогичные статьи содержатся в УК всех союзных республик². При подготовке проекта нового Уголовного кодекса РСФСР

¹ Курский Д.И. Избранные статьи и речи. 1948. С. 76–87.

² В истории права мы видим нормы, устанавливающие обратный принцип, полностью исключающие аналогии уголовного закона — *nulla poena sine lege*.

Применение в законе этого положения дает большие гарантии прав личности и обязывает законодателя в случаях появления новых видов преступлений без промедления дополнять действующее уголовное законодательство. Само собой разумеется, что правило о применении аналогии имеет в виду только те случаи, когда в действующем уголовном законодательстве содержатся пробелы, т.е. когда деяние, носящее характер общественно-опасного, прямо законом не предусмотрено. Если же в законе имеется прямое указание на данный вид преступления, то применение по аналогии другого закона недопустимо. На это указал Пленум Верховного Суда СССР в 1939 г. См.: «Советская юстиция». 1939. № 15–16.

был высказан ряд серьезно обоснованных возражений против дальнейшего сохранения в советском уголовном законе допустимости аналогии уголовного закона. Ее сохранение не способствует делу внедрения и обеспечения твердой социалистической законности. Более прочным, более гарантирующим социалистическую законность и более демократическим методом борьбы с новыми видами и формами общественно опасных деяний является изменение или введение нового закона, а не расширение усмотрения суда путем допущения аналогии уголовного закона.

Пробелы, требующие восполнения в порядке аналогии закона или аналогии права, являются нередко результатами замедленного отклика законодателя на вопросы, возникшие в жизни.

Однако в нормативных актах имеются, несомненно, и пробелы, допущенные в спешке их подготовки, в результате отсутствия у юриста-редактора должной ясности существа регулируемых отношений или неумения рассмотреть подготавливаемый проект глазами лица, на которого падет обязанность проводить в жизнь подготовляемый нормативный акт.

§ 8. Техника опубликования нормативных актов

Законы и другие нормативные акты должны быть доведены как до сведения учреждений и должностных лиц, так и до сведения граждан.

Каждый орган государства, каждое должностное лицо обязаны знать, что они вправе и чего они не вправе совершать. Каждый гражданин СССР обязан соблюдать Конституцию, исполнять законы (ст. 130 Конституции СССР и соответствующие статьи конституций союзных республик). Из этого положения необходимо следует, что никто не вправе отговариваться незнанием закона¹. Государство в лице его органов принимает необходимые меры к тому, чтобы законы своевременно доходили до граждан, усваивались ими. В этом, в частности, выражается функция культурно-воспитательной работы органов государства. В ряде случаев с про-

¹ В старой юридической литературе был спорен вопрос, к кому обращается законодательный акт: к учреждениям и должностным лицам или к гражданам. По мнению одних авторов — нормы закона — это правила поведения, направленные не только в адрес административных органов и судов, но и в адрес граждан, которые обязаны их соблюдать. По мнению других буржуазных авторов, норма закона всегда обращается только к учреждениям и должностным лицам.

ектами законов граждане знакомятся даже до их рассмотрения законодательными органами, обсуждают их на собраниях и в печати, вносят свои замечания и предложения. Но участие в обсуждении проекта закона не заменяет ознакомления с окончательно принятым законом.

Советский закон, ставя определенную цель, разъясняет ее значение, убеждает в необходимости соблюдения установленных им норм. Известны указания В.И. Ленина на необходимость самого широкого привлечения общественности к контролю за соблюдением законности, о неразрывной связи законности и культуры¹.

Социалистическое законодательство направляет мысль и волю трудящихся к осуществлению поставленных государством задач. Оно прежде всего указывает, убеждает и разъясняет необходимые правила поведения. «Мы должны, — отмечал В.И. Ленин, — во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить»².

Для того, чтобы убедить, а в случае необходимости и принудить к соблюдению закона и изданного во исполнение его нормативного акта необходимо своевременное доведение нормативных актов до сведения не только учреждений и должностных лиц, но всех трудящихся, всего населения. Лишь в этом случае общественность (коллективы предприятий, партийные организации, профсоюзы, Советы депутатов трудящихся, печать и др.) сможет проконтролировать и действительно помочь выполнению установленных норм.

Необходим твердый порядок обнародования (публикации) нормативных актов.

Одним из первых декретов СНК РСФСР был опубликованный 30 октября 1917 г. ленинский декрет «О порядке опубликования законов», которым было установлено обязательное опубликование постановлений и декретов правительства в «Собрании узаконений и распоряжений Правительства»³, широко распространяемом.

С образованием Союза ССР и принятием Конституции СССР 1924 г. потребовалось установление единого порядка публикации законов СССР и распоряжений Правительства СССР. Такой единый твердый порядок был определен постановлением ЦИК и СНК

¹ Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности. Соч. Т. 33. С. 329. Об этом напоминает передовая статья в журнале «Коммунист». 1956. № 11 «Укрепление социалистической законности и юридическая наука».

² Ленин В.И. Соч. Т. 32. С. 189.

³ СУ РСФСР. 1917. № 1. С. 12.

СССР от 22 августа 1924 г. «О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства СССР»¹. Согласно этому постановлению все декреты и постановления ЦИК, его Президиума, Советов Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона СССР (за некоторыми исключениями) подлежат опубликованию в «Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР». Не подлежали опубликованию в «Собрании Законов» лишь а) постановления, о неопубликовании которых имеется специальное распоряжение и б) постановления административного и хозяйственно-административного характера, опубликование которых, как не имеющих общего значения, будет признано излишним.

Ведомственные распоряжения и инструкции тоже подлежали опубликованию, причем опубликование их в «Собрании законов» производилось в тех случаях, когда это было предусмотрено постановлением ЦИК, его Президиума, Совнаркома или Совета Труда и Оборона. Остальные подлежали опубликованию в ведомственных изданиях.

Конституция СССР 1936 г. содержит в ст. 40 лишь общее указание, что законы, принятые Верховным Советом СССР, публикуются на языках союзных республик за подписями Председателя и Секретаря Президиума Верховного Совета СССР.

Согласно Конституции Румынской Народной Республики 1948 года законы публикуются в «Правительственном Вестнике» и вступают в силу, начиная с даты, указанной в его тексте, или же на третий день после его опубликования в «Правительственном Вестнике» (ст. 53).

Согласно Конституции Народной Республики Албании 1950 г. законы вступают в силу через 15 дней после опубликования их в «Газете Зюртаре», за исключением случаев, когда самим законом предусмотрен другой срок (ст. 50).

В Болгарской Народной Республике закон вступает в силу через три дня после его опубликования в «Държавном Вестнике», если только в самом законе не указан иной срок (ст. 24 Конституции 1947 г.).

Конституция Венгерской Народной Республики 1949 г. предусматривает обязательное опубликование законов в «Официальном Вестнике» (§ 16), но не предусматривает срока вступления закона в силу.

¹ СЗ СССР. 1924. № 7. Ст. 7.

Согласно Конституции Народно-Демократической Республики Чехословакии 1948 г. для вступления закона в силу необходимо его опубликование. Закон должен быть опубликован не позже 8 дней с момента его подписания (§ 61).

Конституция Федеративной Народной Республики Югославии 1953 г. предусматривает, что союзные законы публикуются на языках всех народных республик; публикация законов производится в официальных ведомостях, и закон вступает в силу на восьмой день после его опубликования, если самим законом не предусмотрен другой срок (ст. 19).

Опубликование законов СССР производится в официальных изданиях — в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и в «Известиях Советов депутатов трудящихся СССР». Законы союзных и автономных республик публикуются в официальных изданиях этих республик¹.

Своевременная публикация нормативных актов имеет, как известно, огромное значение. Она обеспечивает формирование правосознания граждан, создание четкого правопорядка.

К сожалению, практически не все нормативные указы Президиума Верховного Совета СССР оказались своевременно опубликованными в указанных изданиях. Ряд указов (как до и во время Отечественной войны, так и после ее окончания) был опубликован лишь в ведомственных материалах. Этот крупный недочет был исправлен путем единовременного опубликования сборника Указов. Нормативные постановления Правительства СССР с 1938 г. по 1956 г. публиковались в ряде случаев в закрытом (в тот период) для широких масс издании «Постановления и распоряжения Правительства СССР». Неправильная практика публикации была допущена в отношении некоторых актов, принятых в 1954 и 1955 годах. Так, например, принципиально важное и касающееся деятельности всех предприятий всех отраслей хозяйства Постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 21 августа 1954 г. «О роли и задачах Государственного Банка СССР» осталось до 1956 г. не опубликованным. Этим постановлением были произведены крупные из-

¹ Необходимо отличать срок опубликования закона и срок вступления его в силу. Это в ряде случаев особо оговаривается в нашем законодательстве; например, новый Устав железных дорог СССР был утвержден 8 декабря 1954 г., а введен в действие с 1 апреля 1955 г.

менения в системе кредитования, в порядке расчетов, в методах контроля рублем в целях укрепления хозрасчета и договорной дисциплины, обеспечение режима экономии, развития кредитования затрат по расширению действующих и организации новых производств товаров широкого потребления. Однако, помимо приведения его в приказах ведомств, в частности, в инструкциях Госбанка, оно было полностью текстуально опубликовано лишь в 1953 г. в сборнике «Постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства», изданном Госполитиздатом.

Несвоевременно было проведено опубликование постановлений по строительству, принятых 23 и 24 августа 1955 г. Этими постановлениями по-новому регулировалось все дело гигантского капитального строительства, осуществляемого в нашей стране. Эти постановления образовывали единый комплекс, состоявший из Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 августа 1955 г. «О мерах по дальнейшей индустриализации, улучшению качества и снижению стоимости строительства» и 8 постановлений Правительства СССР от 24 августа 1955 г. Они размножались для служебного пользования лишь соответствующими ведомствами, хотя касались деятельности не только строительных организаций с их огромной армией строителей, но и всей массы заказчиков. Лишь в 1956 г. этот недочет был исправлен путем широкого опубликования их в специальном сборнике. Между тем постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве» и постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» были сразу обнародованы в «Известиях» и других органах широкой печати.

Нормативные постановления Правительства должны быть обнародованы, даже если они внешне направлены в адрес отдельных ведомств¹.

¹ См. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1953 г. «О передаче предприятий ряда отраслей народного хозяйства в ведение союзных республик и проведении связанных с этим организационных мероприятий» (Известия от 3 июня 1956 г.). Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 августа 1953 г. «Об орошении и освоении целинных земель Голодной степи в Узбекской и Казахской ССР для увеличения производства хлопка» (Правда от 11 августа 1956 г.).

Нормативные акты Правительства (кроме секретных и некоторых узкоспециальных) подлежат опубликованию в твердо установленном порядке. Необходимо, кроме того, своевременное опубликование специализированных сборников и справочников, снабженных хронологическими алфавитно-предметными указателями, для облегчения работы административных, хозяйственных, судебных и прокурорских работников. В этих сборниках и справочниках должны быть указания о месте и времени опубликования не помещенных в них нормативных актов. В ведомственных сборниках должны безотлагательно публиковаться правила, инструкции, указания и другие материалы нормативного характера.

Специальные периодические издания нормативных актов (по примеру существовавшего ранее «Бюллетеня финансового и хозяйственного законодательства») являются мощным средством распространения знаний советского права и могут быть местом опубликования нормативных актов.

Лишь при надлежащем опубликовании нормативных актов может быть всесторонне обеспечена социалистическая законность.

Вправе ли суд применять законодательный акт, не опубликованный в надлежащем порядке? На какой орган возложен надзор за надлежащим опубликованием нормативных актов?

В соответствии со ст. 113 Конституции СССР высший надзор за точным исполнением законов возложен на Генерального Прокурора СССР. Генеральный Прокурор и подчиненные ему прокуроры, осуществляя от имени государства надзор за законностью, обязаны своевременно принимать меры к устранению всяких нарушений законов, от кого бы эти нарушения не исходили (ст. 4 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г.¹).

В случаях неопубликования или ненадлежащего опубликования закона прокуратура вправе войти с соответствующим протестом или представлением. Вопросы проверки соблюдения установленного порядка опубликования законов и других нормативных актов по действующему законодательству СССР отнесены к компетенции прокуратуры. Если суду официально не известен неопубликованный нормативный акт, то он не вправе его применять. Если же он ему известен официально, то он обязан его применить. Как

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9.

представляется автору, в случае возбуждения одной из сторон в судебном заседании вопроса о недопустимости применения надлежаще не опубликованного, т.е. не вступившего в силу акта, суд обязан привлечь к участию в деле прокурора.

Предоставление права проверки правильности опубликования нормативного акта всем судебным органам могло бы повлечь за собой разноту практики, нарушения социалистической законности. Такая проверка необходима в централизованном порядке. По действующему праву — это функция прокуратуры.

§ 9. Вопросы систематизации нормативных актов

Законодательная техника требует точного учета всех законов и других нормативных актов. Такой учет необходим для выявления устаревших актов, для выяснения противоречий и пробелов в законодательстве, а также для более успешного и полного разрешения вопросов, вновь выдвигаемых жизнью. В социалистическом государстве имеются все условия для быстрого принятия новых изменений, восполнения и отмены действующих законодательных актов. В.И. Ленин в своем выступлении на IV сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г. отмечал: «...всякое предложение, касающееся изменения старых законов, встретит у нас всегда не только не тормоз, а напротив, самое благожелательное отношение в высшем законодательном нашем учреждении. Если текущая жизнь обнаружит злоупотребления, которых мы не досмотрим раньше, мы сейчас же внесем нужные исправления. На этот счет Вы все, конечно прекрасно знаете, что быстроты законодательства, подобно нашему, другие державы, к сожалению, не знают»¹. Несколько ранее, в письме Д.И. Курскому от 15 февраля 1922 г. В.И. Ленин писал: «Если наши законы «противоречивы» (в чем нет сомнения), то для чего же НК Юст и Отдел Законодательных предложений. Что же делается для кодификации, — для устранения противоречий»².

Задачи проверки наличия несогласованностей в законодательстве, а также обеспечения правильного усвоения нормативных актов, требуют прежде всего их систематизации.

¹ Ленин В.И. Соч. Т. 33. С. 356.

² Ленинский сборник XXXV. С. 325.

Четкий систематический учет действующих нормативных актов необходим в текущей деятельности всех государственных учреждений и предприятий¹.

Систематизация законодательных и иных нормативных актов может быть облегчена путем периодического издания сборников законов и постановлений Правительства Союза ССР, союзных и автономных республик, путем издания сборников приказов министерств и ведомств, сборников решений край(обл)исполкомов, а также иных сборников и справочников.

При обсуждении схемы систематического собрания законов, указов и постановлений правительства обычно выявляются две основные точки зрения на построение этой схемы.

Согласно одной из них схема систематизации законодательных и иных нормативных актов не должна отходить в целом от научной системы советского права. Поэтому в основу систематизации, согласно этой точки зрения, следует положить деление советского права на отдельные отрасли: государственное устройство (совпадает с государственным правом), государственное управление (в широком смысле соответствует административному праву), гражданское право, земельное право, колхозное право, трудовое право, семейное право, финансовое право, уголовное право, уголовный процесс, гражданский процесс, международное право.

Однако ныне в науке права признано, что не может быть полного соответствия между системой права и системой законодательства. Каждой основной отрасли права соответствует лишь в целом основная отрасль законодательства.

Схема, построенная по отраслям науки советского права, была бы абстрактной. Она не соответствовала бы потребностям практики регулирования народного хозяйства. Сторонники этой схемы могли бы возражать, что любая схема систематизации нормативных актов будет представлять затруднения для практики, что любая схема является условной и представляет некоторую трудность для пользования ею рядовыми практическими работниками, что для них надо издавать справочники по соответствующим отраслям хозяйства, где

¹ Отсутствие систематизированного законодательства сильно затрудняет работу предприятий, учреждений и организаций. См.: *Суходрев В.Н.* Систематизация законодательства СССР и союзных республик. Советское государство и право, 1957. № 9. С. 4.

будут собраны соответствующие акты из самых различных разделов схемы и будут алфавитно-предметные указатели. Какова же ценность схемы, если она недоступна для практиков, если они не могут ее использовать? Если схема, как таковая, непригодна для практики, для повседневного пользования ею в целях ознакомления с действующими нормативными актами, то она малопригодна и для пользования ею в целях выявления недостатков действующих актов (их неувязки, противоречий, пробелов и т.п.). Следовательно, она малопригодна и для законодательной техники. Такие вспомогательные средства, как справочники по отдельным отраслям хозяйства, конечно, если они добросовестно и с полным знанием дела составлены, полезны для практики, но, во-первых, они не заменяют общей систематизации нормативных актов, а являются лишь одним из средств ознакомления с частью актов и, во-вторых, вследствие быстроты развития регулирования хозяйственной жизни и медленности издания книг такие справочники даже на день их поступления в продажу уже в какой-то части не отражают всех нормативных материалов.

При попытке четкого разграничения отдельных отраслей права мы всегда сталкиваемся с трудностями отграничения смежных отраслей. При их разграничении мы исходим из предмета правового регулирования. Следовательно, задача состоит в том, чтобы правильно определить содержание и границы каждой отрасли права. Но практика правового регулирования не допускает возможности четко разграничивать в каждом акте нормы одной отрасли права от другой (см. § 5). Известно, что отдельные отрасли права вовсе не отграничены друг от друга какой-то каменной стеной. Ныне вряд ли можно спорить, например, против того, что в основу выделения колхозного права в отдельную учебную и научную дисциплину советского права были положены не столько предмет регулирования, сколько задачи организационно-хозяйственного укрепления колхозов. Это и обусловило содержание колхозного права как отдельной дисциплины. Она охватывает разные отношения колхозов, регулируемые гражданским, земельным, трудовым правом¹. Комплексное изучение правоотношений колхозов несом-

¹ Этот вывод имеет прежде всего значение для определения границ колхозного права. Среди ученых, работающих в области колхозного права (И.В. Павлов, Н.Д. Казанцев, А.А. Рускол, Л.И. Дембо, Г.Д. Аксененок и др.), как известно, нет единогласия в определении круга колхозных правоотношений.

ненно содействует правильному применению законодательных актов, обобщению практики, устранению недостатков в деятельности колхозов, улучшению правовых методов руководства колхозами, совершенствованию методов правового регулирования. Однако, придерживаясь классификации отраслей права по предмету регулирования, нельзя делать вывода, что колхозное право, являющееся весьма важной научной и учебной дисциплиной, образует самостоятельную отрасль советского права. Она является, несомненно, очень важной комплексной (межотраслевой) дисциплиной¹. Требуют усиленного внимания при систематизации нормативных актов группы норм, имеющие один стержень регулирования, но охватывающие разные отрасли права. Спорны границы между гражданским и колхозным, между финансовым правом и гражданским правом, между финансовым и административным правом, между трудовым и административным правом, между гражданским и административным правом, международным и международным частным правом и т.д.

Кроме того, систематизация по отраслям права затрудняется тем обстоятельством, что часто в единый законодательный акт включаются нормы разных отраслей права. В этих случаях в материалах систематизации (сборниках, картотеках и т.п.) при размещении актов необходимы соответствующие указания (отсылки) на другие разделы материалов. Наличие таких отсылок неминуемо и весьма полезно при любой схеме систематизации актов. Однако при недостающей ясности границ между отраслями права число таких отсылок необходимо будет больше.

¹ Границы колхозного права как комплексной, охватывающей ряд отраслей права научной и учебной дисциплины могут быть определены по признакам целесообразности. Эти границы могут меняться в зависимости от профиля учебной подготовки, от характера научного исследования.

Комплексные дисциплины, стержень которых проходит через ряд отраслей права, дополняют и помогают развитию основных отраслей права, отражают развитие правоотношений, способствуют укреплению социалистической законности, правильной разработке законодательных предложений — см.: *Брауде И.Л.* Некоторые вопросы системы советского права. Ученые записки ВИЮН. Выпуск 4, 1955.

В.К. Райхер считал допустимым даже создание комплексных («смешанных») отраслей права, в которых сочетаются признаки или элементы различных самостоятельных отраслей права при наличии предметного единства (см.: *Райхер В.К.* Общественно-исторические типы страхования. Издательство Академии Наук СССР, 1947. С. 189–190). С таким выводом нельзя согласиться. Допущение смешанных отраслей права ставит, как представляется автору, под сомнение всю систему права.

Наконец, нельзя упускать из поля зрения наличие в ряде актов наряду с нормативными постановлениями также индивидуальных распоряжений и указаний. Наглядным тому примером может служить принятое ЦК КПСС и Советом Министров СССР 30 июня 1956 г. постановление «Об увеличении производства и заготовок плодов, ягод и винограда»¹, ставящее перед министерствами и ведомствами, исполкомами местных Советов, совхозами, колхозами, колхозниками, рабочими МТС и другими трудящимися задачу значительного увеличения производства и заготовок плодов, ягод и винограда и улучшения снабжения населения этими продуктами, создания в возможно короткий срок обилия фруктов в нашей стране. Это постановление содержит указания министерствам, ведомствам, край(обл)исполкомам обеспечить значительное расширение площадей под насаждения плодовых культур (особенно при посадке защитных насаждений и облесения оврагов), организацию широкой закладки ягодников, производство специальных машин и орудий и оснащение ими МТС и совхозов, организацию питомников плодовых деревьев, рост садово-паркового строительства в городах, а также в поселках городского и дачного типа и т.д. Этим постановлением особо предусмотрено обеспечение необходимого внимания приусадебному садоводству колхозников, рабочих и служащих. Одновременно предусмотрены мероприятия по ускорению и улучшению перевозки фруктов, по развитию и упорядочению торговли ими и т.д. Наряду с указаниями планово-оперативного характера отдельным министерствам и ведомствам в нем содержатся весьма существенные для работы предприятий и организаций, а также для деятельности колхозников, рабочих и служащих нормы административного, гражданского и колхозного права. В их числе порядок образования и использования прибыли государственных плодово-ягодных, виноградных, тутовых и лесных питомников на укрепление и расширение этих хозяйств, порядок установления цен при заготовках плодов, порядок контрактации и закупки этой продукции, порядок беспрепятственной приемки ее магазинами, контроль за правильностью установления розничных цен, порядок кредитования заготовительных организаций банками и другие. Это постановление является индивидуальным распорядительным актом в отношении ряда поименованных в нем министерств и вмес-

¹ Известия от 20 июля 1956 г.

те с тем важным нормативным актом, охватывающим несколько отраслей права.

Такого же характера сочетанием норм и индивидуально-распорядительных указаний отдельным министерствам является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 августа 1955 г. «О мерах по дальнейшей индустриализации, улучшению качества и снижению стоимости строительства»¹. Такого же характера, например, постановление Совета Министров СССР от 23 сентября 1952 г. «Об усилении борьбы с выпуском недоброкачественной и некомплектной продукции и о мерах дальнейшего улучшения качества промышленной продукции»² и многие другие.

Нередко нормативный акт утверждается постановлением, в котором содержатся указания о порядке ввода его в действие и индивидуальные указания тому или иному ведомству по широкому доведению акта до сведения учреждений, предприятий и организаций, по наблюдению за его правильным проведением в жизнь и т.д.³

Наличие в акте индивидуальных (не нормативных) указаний затрудняет отнесение его к какой-либо отрасли права. В этих случаях ближе отнесение акта не к отрасли права, а к отрасли хозяйства.

Однако построение схемы систематизации нормативных актов только по отраслям хозяйства и культуры невозможно. В какое подразделение при попытке такой систематизации отнести Конституцию, основы законодательства о браке и семье, основы законодательства, гражданского или уголовного, закон о военной обязанности, международные договоры, положения о местных Советах, положение о прокуратуре и т.д. Классификация этих и других законодательных актов только по отраслям хозяйства и культуры

¹ См. сборник «Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам строительства от 23, 24 августа и 4 ноября 1955 г». Госполитиздат, 1956. С. 3–22.

² См. сборник «Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства». Госполитиздат. 1956. С. 26–68.

³ Так, например, Постановлением Совета Министров СССР от 8 декабря 1954 г. об утверждении нового Устава железных дорог СССР было предусмотрено, что Устав вводится в действие с 1 апреля 1955 г., что Министерство путей сообщения, а также все министерства, ведомства и организации, пользующиеся железнодорожным транспортом, обязаны обеспечить точное выполнение Устава. В этом же постановлении были (в приложении) перечислены Постановления и распоряжения Правительства СССР, считающиеся утратившими силу с момента ввода в действие этого Устава – см. Устав железных дорог СССР. Трансжелдориздат, 1955.

требовала бы такого количества «основных», «общих» для ряда отраслей и «смешанных» разделов, которые бы по существу свели на нет всю такую классификацию.

Опыт систематизации, проведенный органами юстиции и других ведомств в течение многих лет, показывает, что в основу ее целесообразно положить следующие признаки: 1) акты, относящиеся к государственному строю и системе государственного управления, а также относящиеся к международным отношениям, 2) акты, относящиеся к регулированию социалистической системы хозяйства и ее отдельных отраслей, 3) акты гражданского, трудового и семейного законодательства, 4) акты в области просвещения, науки, культуры и здравоохранения, 5) уголовное законодательство, 6) судостроительство, судопроизводство. Если в основу положить эти признаки, то классификация актов будет исходить из системы отраслей советского права в сочетании с подразделением социалистической системы хозяйства и культуры на отдельные отрасли хозяйства и культуры. Это позволит выделить такие, соответствующие отраслям права, группы вопросов, как государственный строй, государственное управление, международные отношения, гражданское законодательство, уголовное законодательство, уголовный процесс, гражданский процесс и т.д. и вместе с тем сгруппировать соответственно акты, относящиеся к промышленности, сельскому хозяйству, транспорту, торговле и т.п., независимо от той отрасли права, к которой тяготеют отдельные нормы регулирования.

Это облегчит и сделает более доходчивой самую систематизацию нормативных актов. А эти соображения целесообразности должны быть признаны решающими при разрешении вопроса о схеме систематизации законодательных и иных нормативных актов.

В условиях спорности границ между отраслями права, при отсутствии каких-либо указаний в заголовках законодательных актов на отрасль права, к которой он относится, при наличии в ряде случаев некоторого несоответствия всего содержания акта его заголовку и соединения в одном акте разнородных правовых норм, построение систематического собрания законодательных актов применительно к отраслям права было бы условно-формальным. Оно на практике не только не помогало бы, а скорее затрудняло бы пользование им.

Эти соображения были в свое время учтены при подготовке таких сборников в 1926 и 1929 годах.

При издании пятитомного Систематического Собрания Законов СССР в 1926–1927 году оно было подразделено на следующие 5 книг:

1. Политический строй (гос. устройство, международные отношения, вооруженные силы, уголовное право).

2. Хозяйственный строй (гражданское право, организация и регулирование торговли, промышленности, транспорта, связи, сельского хозяйства, землепользования и землеустройства, кооперации, экономическое планирование, учет, меры и веса, административная техника, акты, относящиеся к трудовому праву).

3. Финансово-бюджетный строй (общее бюджетное законодательство, налоги, неналоговые доходы, местные финансы, акты по денежному и кредитному законодательству).

4. Культурное строительство (просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение).

5. Судебный строй (органы юстиции) и судопроизводство.

Изданное в 1929 г. двухтомное Систематическое Собрание РСФСР состояло примерно из аналогичных частей.

Подразделение на основные части (тома) отнюдь не исключает, а, наоборот, предполагает дальнейшее подразделение актов по разделам. Так, например, вопросы землепользования и сельского хозяйства целесообразно разделить. Отдельный раздел составляет землепользование: общие вопросы, единый государственный земельный фонд; земли сельскохозяйственного и специального назначения, городские земли; землепользование колхозов, совхозов, граждан, землеустройство.

Отдельный раздел составляет сельское хозяйство: общие вопросы, колхозы, совхозы, РТС, полеводство, животноводство, ветеринария, агрономические мероприятия и т.д.

Опыт подтверждает, что нет и не может быть единого показателя при установлении схемы систематического собрания действующих законодательных актов. Поэтому приходится установить не менее 6 таких групповых признаков:

1) акты, относящиеся к государственному строю СССР и союзных республик, к системе государственного управления (включая

оборону страны), и акты, определяющие международные отношения;

2) акты, относящиеся к регулированию социалистической системы хозяйства и отдельных отраслей народного хозяйства (хозяйственно-организаторская функция органов государства);

3) акты, относящиеся к просвещению, науке, культуре, здравоохранению (функции культурно-воспитательной работы органов государства);

4) акты, относящиеся к гражданскому, семейному и трудовому законодательству;

5) акты, относящиеся к уголовному и исправительно-трудовому законодательству;

6) акты, относящиеся к судостроительству, судопроизводству, прокурорскому надзору, а также нотариату, адвокату.

Необходимо учесть, что законодательство Союза ССР и союзных республик создавалось по мере необходимости регулирования тех или иных групп вопросов, выдвигавшихся жизнью. Техника их регулирования нередко определялась соображениями оперативности на данном этапе, а иногда и случайными поводами. В одном акте нередко регулировались смежные вопросы, относящиеся к разным отраслям народного хозяйства. Поэтому при составлении систематического собрания действующих законодательных актов и картотеки законодательства необходимо широко применять достаточно ясную систему подробных отсылок к другим разделам.

Акт, охватывающий вопросы, относящиеся к двум или более разделам, помещается в разделе, к которому он по своему заголовку и содержанию более всего тяготеет, а отсылки к нему делаются в соответствующих других разделах.

Апрель 1958 г.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА¹

(Доктор юридических наук
И.Л. Брауде)

В связи с разработкой проекта Гражданского кодекса СССР, Основных начал землепользования и других больших законодательных актов СССР, а также перспективных планов научно-исследовательской работы вновь со всей остротой возникают вопросы разграничения отдельных отраслей единого советского права. В последнее время вопросы установления границ между смежными отраслями права приобрели еще бóльшую актуальность в связи с подготовкой новых программ и учебников гражданского, колхозного, трудового, земельного, административного и других отраслей права. Недостаточная ясность в определении предмета этих отраслей и границ между ними приводила то к дублированию изложения, то к пробелам, то к необоснованному и нечеткому разграничению правовых институтов. Особенно ярко эти крупные недочеты выявились в области колхозного, трудового и гражданского права. К какой отрасли права отнести договор МТС с колхозом, договор контрактации, трудовые отношения в колхозах и МТС, обязательные поставки и др.? В ряде отраслей мы видим сложные правовые институты, где переплетаются разнородные элементы, и, не найдя иного выхода, начинаем исследовать, какие элементы являются преобладающими, чтобы в соответствии с этим отнести правовой институт к той или иной отрасли права. В журнале «Советское государство и право» (№ 6 за 1954 г.) в передовой статье «За тесную связь науки гражданского права с практикой» было отме-

¹ Печатается в порядке обсуждения.

чено: «...что касается договора МТС с колхозом, которому придана сила закона, необходимо прежде всего констатировать, что это сложный комплексный правовой институт, включающий в себя как колхозно-правовое, так и гражданско-правовое содержание. Хотя из договора возникают имущественные отношения между МТС и колхозом, но посредством этого договора не столько оформляются... отношения сторон, сколько определяются государственные формы руководства колхозами...». Исследование этого и других сложных институтов вызывает немало споров.

Так, например, ряд возражений вызывало помещение в учебнике трудового права Н.Г. Александрова (издание 1954 г.) главы «Правовые условия труда работников МТС». Некоторые специалисты в области колхозного права усмотрели в этом вторжение представителей отрасли трудового права в область колхозного права, так как специфику правового положения рабочих тракторных бригад МТС не понять без уяснения специфики колхозного производства, а это — область отношений, охватываемых отраслью колхозного права.

Выявление этих и многих других спорных положений потребовало специального трехдневного обсуждения во Всесоюзном институте юридических наук (на совместном заседании секторов гражданского, трудового и колхозного права в мае 1955 г.) вопросов разграничения этих отраслей права.

В связи с этим с новой остротой встали и некоторые более общие вопросы системы единого советского права. В частности, возникают вопросы о целесообразности пересмотра установившейся системы нашего права и о допустимости межотраслевых (комплексных) научных и учебных дисциплин.

Этим вопросам и посвящается настоящая статья.

* * *

Понятие «система», как известно, означает определенное размещение (порядок) частей, производимое на основе единых точек зрения, принципов. Ценность всякой системы состоит именно в том, что она помогает изучить, понять, глубже уяснить охватываемые ею явления, определить связи и разграничения групп, явлений, выявить направления и процессы развития.

Система права — это единство составляющих его правовых норм и правовых институтов (совокупностей правовых норм, регулирую-

ющих ту или иную область общественных отношений), внутренне взаимосвязанных и согласованных, имеющих в своей основе общие принципы, но отнюдь не совокупность одних принципов¹. Конечно, нельзя отрывать правовые нормы и правовые институты от заложенных в них принципов. Но нельзя забывать, что на одних и тех же принципах могут базироваться разные правовые нормы и институты. Например, такие институты, как право личной собственности и долгосрочное вещное право застройки, базировались на одной и той же экономической основе: социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, на одном и том же основном положении, что каждый гражданин вправе построить и приобрести для себя индивидуальный жилой дом. Однако на основе этих общих принципов в СССР существовали два различных правовых института, и право застройки было полностью отменено лишь в 1949 году.

В системе права находят свое выражение взаимосвязь норм права, их единство, а также подразделение (классификация) данного права на различные отрасли.

Отражая совокупность внутренне согласованных правовых институтов, система советского социалистического права вместе с тем выявляет их связи и разграничения.

Система права имеет значение прежде всего для глубокого познания и дальнейшего развития правовых институтов, то есть имеет научное значение. Однако ценность системы этим не ограничивается. Она имеет и существенное практическое значение для законодательной работы и обобщения практики.

Само собой разумеется, что для практического разрешения того или иного конкретного вопроса судье, прокурору или работнику органа государственного управления, как правило, нет необходимости всегда обращаться к «системе» права; он должен знать и правильно применять правовую норму. Однако для выявления соответствующей нормы в сложных вопросах он должен быть вооружен знанием правовых институтов, непосредственно регулирующих не только данное правоотношение, но и смежные с ним. Для

¹ См.: Теория государства и права. Учебник для вузов. Институт права Академии наук СССР (автор главы М.С. Строгович). Госюриздат, 1949. С. 434; Денисов А.И. Теория государства и права. Юриздат, 1948. С. 413; «Основы советского права» / под ред. Г.И. Федькина и М.П. Каревой Госюриздат, 1955. С. 79.

этого же ему необходимо обращаться не только к нормам данной отрасли права, но и к другим отраслям права. Так, например, народный суд, разрешая спор о разделе имущества колхозного двора, должен иметь в виду нормы не только гражданского и колхозного, но и земельного, финансового, административного права. При этом суд, конечно, не компетентен решать спор о землепользовании (эти споры решаются в административном порядке), но он должен иметь в поле своего зрения эти вопросы, чтобы вовремя предупредить мнимые разделы двора, используемые отдельными отсталыми членами колхозов для незаконного получения дополнительного приусадебного участка или в целях уклонения от уплаты сельскохозяйственного налога, и т.п. Арбитраж, разрешая спор между дирекцией строящегося предприятия и строительной организацией по расчетам за выполненные работы, должен иметь в виду не только нормы гражданского права (наличие договора, соответствие договорных санкций закону, исковая давность и пр.), но и нормы административного права (финансовый контроль банка долгосрочных вложений, акты государственного архитектурно-строительного контроля и т.д.).

Наша система права строится, как известно, по предмету регулирования. Задача состоит в том, чтобы правильно определить содержание и границы отдельных дисциплин. Нельзя рассматривать отдельные отрасли права в полном отрыве от других. Система права — это обусловленное в конечном счете экономическим строем общества на данном этапе его развития подразделение права как единого целого на отдельные, но вместе с тем взаимосогласованные отрасли.

Отдельные отрасли права не ограничены друг от друга какой-то каменной стеной. Так, например, земельное право, определяемое по предмету регулирования, является отраслью советского права, регулирующей на основе национализации земли условия, порядок и формы предоставления земельных участков в пользование, правильное использование всех частей единого государственного земельного фонда в соответствии с интересами социалистического строительства. Однако, как признают авторы учебников земельного права, характерная черта этого права заключается в том, что оно охватывает не только материально-правовые нормы, но и ряд процессуальных норм (землеустроительный процесс, юрисдикция по

земельным спорам)¹. Земельное право как отрасль права охватывает также правоотношения горные, водные и лесные, хотя недра земли, воды и леса являются предметом специального законодательства. Целесообразность включения этих правоотношений в состав земельного права как отрасли права убедительно обосновывается тем, что горное, водное и лесное законодательства охватывают ряд земельно-правовых отношений: а) залежи общераспространенных ископаемых и залежи торфа расположены непосредственно на земной поверхности, залежи других ископаемых находятся в глубине под поверхностью земли, но доступ к ним неразрывно связан с поверхностью земли; б) использование всех водных источников связано с использованием земной поверхности: берегов, орошаемых земель, каналов; в) леса расположены на поверхности земли, и земли лесного фонда входят в состав единого государственного фонда в качестве особой категории земель.

Земельное право также, как гражданское, а частично и административное право, регулирует имущественные отношения. Одной из особенностей этих имущественных отношений является то, что земельные участки, месторождения ископаемых, лесные и водные угодья не имеют денежной оценки и не отражаются в балансах предприятий и организаций, а площадь их учитывается особо и показывается в справках к балансам.

Земельное право определяется по предмету регулирования. Однако нет еще полной ясности при определении границ, отделяющих земельное право от смежных отраслей права, прежде всего от гражданского и административного. В частности, система управления единым государственным земельным фондом, учет земель и земельная регистрация, землеустройство, планировка населенных мест, отвод земельных участков, а также условия и порядок их изъятия для государственных и общественных надобностей регулируются административно-правовыми актами; эти специальные вопросы государственного управления изучаются одновременно в особенной части советского административного права².

¹ См. Земельное право. Учебник для вузов. Юриздат, 1940. С. 11; Земельное право. Учебник для вузов. Госюриздат, 1949. С. 15.

² В учебнике земельного права издания 1940 года была сделана попытка наметить линии соприкосновения земельного, гражданского, административного и колхозного права. А в учебнике земельного права издания 1949 года вопрос о земельном праве в системе советского права вообще отсутствует.

Земельное право соприкасается с колхозным правом. В обеих дисциплинах исследуются вопросы землепользования колхозов. Но какого-либо разграничения сфер колхозного и земельного права в изучении этих вопросов не проведено. Стоит только заглянуть в программы курсов и учебники земельного и колхозного права, чтобы убедиться, что по тематике эти главы совпадают. Между тем хотя бы в целях избежания параллелизма можно было бы изучать в земельном праве вопросы, относящиеся к отводу земельного массива колхозу, регистрации земель колхоза (общественных земель колхоза и его приусадебного фонда), а в колхозном праве — вопросы внутреннего землеустройства колхозного массива, полей севооборотов и т.п.

Колхозное право как отрасль права не только соприкасается с гражданским, административным, земельным и трудовым правом, но и перекрещивается с ними. Как известно, до Всесоюзного совещания по вопросам науки права (1938 г.) было очень спорным выделение колхозного права в отдельную отрасль права. Поддерживая мнение о необходимости такого выделения, А.Я. Вышинский вместе с тем отмечал, что колхозное право входит своими частями в государственное право и в гражданское право, что нельзя изучать колхозное право в отрыве от государственного и гражданского права¹. Однако задачи организационно-хозяйственного укрепления колхозов требовали выделения колхозного права в отдельную отрасль. Другими словами, в основу выделения колхозного права в отдельную отрасль права были положены не столько предметы регулирования, сколько задачи организационно-хозяйственного укрепления колхозов. Это обусловило и содержание колхозного права как отдельной дисциплины. Оно охватывает разные отношения колхоза и зиждется, как известно, на следующих основных принципах: а) добровольность вступления в колхоз, б) широкая самостоятельность колхозных масс, в) руководство государства организацией и деятельностью колхозов в сочетании с широкой самостоятельностью колхозных масс, г) правильное сочетание личных и общественных интересов в колхозах при подчинении личных интересов общественным; осуществление начала материальной заинтересованности колхозников в развитии производства, в увеличении его доходности.

¹ См.: *Вышинский А.Я.* Вопросы теории государства и права. Госюриздат, 1949. С. 107.

Система курса колхозного права по установившейся традиции строится применительно к системе Примерного устава сельскохозяйственной артели: предмет колхозного права, история развития Примерного устава как основного источника колхозного права, государственное руководство колхозами, правовое положение МТС и договор МТС с колхозом, право землепользования колхоза, право колхозной собственности, правовые вопросы хозяйственной деятельности колхоза, членство в колхозе, правовые формы организации и оплаты труда в колхозе, распределение доходов, обязательства колхоза перед государством, система органов управления делами колхоза, правовое положение колхозного двора.

Сама система колхозного права показывает, что по предмету регулирования невозможно его отделить от ряда других отраслей советского права. Так, говоря о предмете колхозного права, программа курса и учебник колхозного права, естественно, уделяют много внимания понятию кооперации, ее видам, уставным формам колхозов. Другими словами, излагаются общие понятия гражданского права и на их основе — специфика уставной деятельности сельскохозяйственной артели. Эти понятия далее развиваются в теме «Примерный устав сельскохозяйственной артели», где рассматриваются его основные принципы, его значение для конкретизации уставов отдельных колхозов, мероприятия по борьбе с нарушениями Устава, то есть вопросы общей части гражданского права, возникающие в условиях образования и деятельности колхоза.

Следующая тема — государственное руководство колхозами — исходит из общих начал государственного руководства социалистическим народным хозяйством, различных правовых форм и методов государственного руководства с широкой самостоятельностью колхозников. Это тема государственного и административного права. Она излагается и в особенной части административного права (управление сельским хозяйством)¹.

Тема МТС и ее договорные взаимоотношения с колхозами содержит общую характеристику МТС как крупного государственного сельскохозяйственного предприятия, типового договора МТС с колхозом, ответственности сторон за неисполнение договора, то

¹ См. Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев А. А. Советское административное право. Глава XV. § 1, 2, 3. Госюриздат, 1950.

есть излагает прежде всего гражданско-правовые вопросы. Кроме того, в этой теме должны излагаться также некоторые вопросы административного права, поскольку отдельные функции ликвидированных районных отделов сельского хозяйства перешли к МТС и на некоторых должностных лиц МТС (главных агрономов, старших ветеринарных врачей) возложены функции должностных лиц органов государственного управления по надзору и контролю. Включение в эту тему наряду с гражданско-правовыми вопросами также административно-правовых не делает спорным характер этой главы. Имеются все основания присоединиться к мнению А.В. Венедиктова, считающего, что в договоре МТС с колхозом преобладают гражданско-правовые элементы¹. Независимо от того, будет ли признано необходимым включить нормы, регулирующие этот договор, в Гражданский кодекс СССР или они будут вынесены в отдельный закон, специально посвященный регулированию отношений между МТС и колхозом, анализ их показывает, что здесь преобладают гражданско-правовые отношения.

Тема «право колхозной собственности» является темой гражданского права. Как известно, Конституция СССР устанавливает единое понятие кооперативно-колхозной собственности. Ни основной закон нашего государства, ни теория политической экономии социализма не характеризуют принципиально раздельно собственность разных видов социалистических кооперативных организаций, а, наоборот, рассматривают ее в едином понятии кооперативно-колхозной собственности. Было бы важно для практики и интересно теоретически исследовать право собственности сельскохозяйственных артелей, организаций потребительской кооперации, кооперативных промысловых артелей, их союзов и других видов социалистических кооперативных организаций. Всем этим вопросам в проекте Гражданского кодекса СССР уделяется большое внимание.

Вслед за правом колхозной собственности излагается правовое регулирование хозяйственной деятельности колхозов, в частности: колхоз как юридическое лицо, его правоспособность, его права и обязанности по организации отдельных отраслей своего общественного хозяйства и подсобных предприятий, по организации финансового хозяйства и др. И эта тема является гражданско-правовой.

¹ См.: Венедиктов А.В. О системе Гражданского кодекса СССР // Советское государство и право. 1954. № 2. С. 35.

Далее следует тема о членстве в колхозе (право граждан на объединение в кооперативные организации, условия и порядок вступления в члены колхоза, уставные права и обязанности членов колхозов, основания и порядок исключения из колхозов и перехода из колхоза в колхоз), которая также является в своей основе темой общей части гражданского права.

Следующие темы, посвященные вопросам организации, дисциплины и оплаты труда в колхозах, являются по своему содержанию темами трудового права. Независимо от того, будут ли подобные отношения излагаться в курсе колхозного права или, как считают некоторые наши ученые, в курсе трудового права, по своему существу эти отношения являются трудовыми правоотношениями.

В теме, посвященной распределению доходов в колхозах, излагается порядок первоочередного выполнения колхозами своих обязательств перед государством (обязательные поставки, налоги и др.), создания и пополнения натуральных и денежных фондов колхоза, распределения доходов между членами колхозов по трудодням, то есть рассматриваются правоотношения, регулируемые административным, финансовым и гражданским правом. В теме органы управления в колхозах рассматриваются: организация управления в колхозах, компетенция общего собрания, правления и ревизионной комиссии колхоза, то есть вопросы образования и деятельности органов колхоза как кооперативной организации, изучаемые гражданским правом.

Наконец, в заключительной теме, посвященной колхозному двору, излагается понятие колхозного двора как субъекта права, право личной собственности колхозного двора, право распоряжения его имуществом, раздел и выдел колхозного двора, а также обязательства колхозного двора перед государством, то есть в основном вопросы гражданского права.

В итоге почти все темы, содержащиеся в программе курса и в учебнике колхозного права, входят в тематику других отраслей советского права. Колхозное же право дополняет эти темы спецификой правоотношений колхозов и объединяет в специальную научную и учебную дисциплину.

Научная и практическая ценность глубокого комплексного изучения правовых институтов, регулирующих разносторонние и разнообразные отношения колхозников, не подлежит никакому со-

мнению. Их разработке должны посвятить свою деятельность самостоятельные кафедры юридических вузов и специальные секторы научно-исследовательских институтов.

Задачи по организационно-хозяйственному укреплению колхозов приобретают особо важное значение в свете поставленной партией и правительством цели — добиться такого положения, чтобы социалистическое сельское хозяйство в изобилии обеспечивало население продуктами питания, а промышленность — сырьем. Комплексное изучение правоотношений колхозов будет содействовать правильному применению законодательных актов, обобщению практики, устранению недостатков в деятельности колхозов, улучшению правовых методов руководства колхозами, совершенствованию методов правового регулирования, развитию советской правовой науки. Однако, придерживаясь классификации отраслей права по предмету регулирования, нельзя делать вывод, что колхозное право, являющееся весьма важной научной и учебной дисциплиной, образует самостоятельную отрасль единого советского права. Оно является, несомненно, очень важной, но комплексной (межотраслевой) дисциплиной.

Этот вывод имеет прежде всего значение для определения границ колхозного права. Среди ученых, работающих в области колхозного права, нет единогласия по вопросу определения круга колхозных правоотношений. Одни авторы полагают, что колхозное право должно ограничиться изучением внутриколхозных отношений (И.В. Павлов), другие высказались за включение также тех отношений колхоза вовне, которые регулируются Примерным уставом сельскохозяйственной артели и дополняющими его законодательными актами (Н.Д. Казанцев), или тех отношений колхоза вовне, которые через членство в колхозе органически связаны с внутриколхозными отношениями (Л.И. Дембо).

Признание колхозного права комплексной (межотраслевой) научной и учебной дисциплиной, а не отдельной отраслью права освобождает от необходимости отыскивать несуществующие линии отграничения колхозного права от других отраслей советского права. Границы колхозного права как комплексной, охватывающей ряд отраслей права (межотраслевой) научной и учебной дисциплины, могут быть определены по признакам целесообразности ведения научного исследования и учебного процесса. Эти границы

могут меняться в зависимости от нужд практики, от характера научного исследования, от профиля учебной подготовки.

Межотраслевой характер колхозного права как научной и учебной дисциплины, по существу, не отрицают и некоторые сторонники признания колхозного права отдельной отраслью права. Так, Л.И. Дембо, подводя итог анализа колхозных отношений и, в частности, останавливаясь на отношениях МТС с колхозом, приходит к выводу о «сложности взаимоотношений, связанных с колхозным строительством, регулируемых различными отраслями советского права», а также и о том, что «мы имеем здесь своеобразное сочетание колхозно-правовых, государственно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых и иных отношений», и далее подчеркивает, что на современном этапе колхозного строительства «колхозное право еще теснее соприкасается с другими отраслями единого советского права»¹. Этот вывод является правильным. Рассматривая понятие отрасли права и вопрос о предпосылках выделения отдельных отраслей права, Л.И. Дембо исходит из общепризнанного в науке советского права критерия — подразделения по предмету регулирования.

Однако для определения предмета регулирования Л.И. Дембо не ограничивается общепризнанными признаками — наличием определенной группы общественных отношений и комплекса правовых норм, принадлежащих к этой группе отношений. В качестве третьего признака он вводит еще «наличие у стоящего у власти класса объективно обусловленного интереса самостоятельного регулирования данного комплекса отношений» и добавляет, что этот классовый интерес тоже объективно обусловлен экономическим базисом².

Исходным пунктом для объективной научной классификации правовых отношений и регулирующих их правовых норм является понятие общественных отношений, то есть отношений, устанавливающихся между людьми в процессе их совместной деятельности. Важнейшими из них являются производственные, экономические отношения. Следовательно, предмет регулирования каждой из отраслей права объективно вытекает из классификации обще-

¹ Дембо Л.И. Колхозное право в системе советского права // Советское государство и право. 1955. № 3. С. 58).

² Там же. С. 59.

ственных отношений на отдельные области. Дополнительно предлагаемый Л.И. Дембо признак классового интереса либо повторяет заключающееся в первом признаке (наличие определенной группы общественных отношений) понятие правовых отношений как отношений, определяемых типом производственных отношений, либо пытается подменить объективный марксистский критерий классификации производственных отношений субъективно понимаемым признаком классового интереса, который дает возможность производить классификацию на отрасли, руководствуясь лишь соображениями целесообразности на данном этапе развития советского права. Ссылка Л.И. Дембо на то, что классовый интерес тоже обусловлен экономическим базисом, здесь явно недостаточна. Вводя некоторый элемент субъективизма в классификацию советского права на отдельные отрасли, концепция Л.И. Дембо, как нам представляется, не помогает научному уяснению вопроса, является ли колхозное право *отдельной отраслью* права. Вместо того чтобы доказать, что колхозное право является отдельной отраслью права, и выявить границы этой отрасли и, в частности, линии отграничения ее от других, смежных с ней отраслей права, Л.И. Дембо пытается пересмотреть установившуюся в науке советского права классификацию права на отдельные отрасли и включает еще такие субъективно понимаемые признаки, как классовый интерес, органическая связь отношений, учет всего комплекса отношений, интересы практики в разрешении конкретных вопросов и т.д. Но в таком понимании отрасли права любая научная и учебная правовая дисциплина может быть признана отдельной отраслью права.

Известно, что начиная с 1938 года цивилисты, считаясь с обособлением колхозного права как отрасли права, необоснованно отказались от разработки таких правовых институтов, как договор государственной закупки, обязательство поставки¹. Точно так же правовое положение совхозов до настоящего времени не было предметом исследования ни в гражданском, ни в земельном, ни в административном праве.

Не все еще в нашей системе права достаточно полно разработано. Излагая схему системы советского социалистического права,

¹ Передовая статья журнала «Коммунист» (1954. № 5) указывала на ошибочность такой позиции цивилистов; см. также передовую статью журнала «Советское государство и право». 1954. № 6.

А.Я. Вышинский отмечал, что эта схема не претендует на исчерпывающий и законченный характер, что она отражает лишь основные отрасли советского социалистического права¹.

Многосторонняя практика социалистического государства, указывая пути организации научной работы в области права, направляет правовую научную мысль как на выделение новых, так и на создание комплексных дисциплин. При их образовании и становлении многое может быть еще спорным. Нет единодушия и в вопросе о том, следует ли соединять такие научные дисциплины, как гражданский процесс, уголовный процесс и судоустройство, в единую науку судебного права. Нет полного единогласия в вопросе о выделении из гражданского права семейного права в отдельную научную дисциплину. Однако из этого вовсе не следует, что система советского права есть нечто часто меняющееся или недостаточно ясное.

Ныне советские юристы почти единодушно признают, что систему советского социалистического права надо строить как устойчивую систему, а не как подвижную классификацию, быстро изменяющуюся в зависимости от требований жизни. Как бы ни была изменчива наша жизнь, справедливо отмечал А.Я. Вышинский, не только возможно, но и необходимо построить систему нашего права. Для этого имеются все предпосылки².

Система права стабильна. Отдельные нормы и правовые институты изменяются, отменяются или заменяются новыми. Однако система права не изменяется в зависимости от изменения тех или иных правовых норм и институтов.

Она изменяется, как правило, в связи с переходом Советского государства в новую, главную фазу развития. Внутри же одной фазы в связи с многообразной и все развивающейся практикой социалистического государства изменяются лишь отдельные правовые институты, границы между отраслями права.

Подразделение единой системы права на отдельные отрасли, как отмечено выше, вовсе не исключает изучение одних и тех же правовых проблем разными научными и учебными правовыми дисциплинами в различном аспекте, под разным углом зрения.

¹ См. *Вышинский А.Я.* XVIII съезд ВКП(б) и задачи науки социалистического права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 26.

² См.: *Вышинский А.Я.* Вопросы теории государства и права. Госюриздат, 1949. С. 87.

Система правовых наук и правовых учебных дисциплин не только может быть, но, как представляется автору, должна быть шире системы отраслей советского права.

В системе всех наук мы видим движение: отпочкование новых научных и учебных дисциплин, появление новых линий размежевания, а также образование вспомогательных комплексных специальностей.

В результате комплексного изучения вопросов образуются новые научные и учебные дисциплины. Несомненно, что новая учебная дисциплина, намечая и систематизируя связи явлений, методов и мероприятий, этим содействует также их научному изучению. В этом разрезе трудно установить ту степень углубленного учебного процесса, ту грань, которая позволяет считать, что отдельная учебная дисциплина частично уже превратилась в отдельную научную дисциплину.

Обращаясь с этих позиций к изучению правовых институтов, мы видим, что комплексное изучение вопросов разных отраслей права содействует углублению учебного процесса, помогает практике, дает полезные результаты и в научном отношении.

Комплексные (межотраслевые) дисциплины, стержень которых как бы проходит через ряд отдельных отраслей права, можно было бы условно назвать «сквозными». Они не вносят изменений в систему права, а дополняют установившиеся основные отрасли науки. Одни из них могут существовать более продолжительное время, другие же кратковременны.

Так, в 1921–1922 гг. была выдвинута мысль о создании отдельной дисциплины воздушного права. И.С. Перетерский не только убедительно обосновал целесообразность введения такого отдельного курса, но и написал интересную книгу «Воздушное право»¹. Отнюдь не настаивая на признании воздушного права самостоятельной научной дисциплиной, он вместе с тем писал, что изучение воздушного права необходимо, что непризнание его самостоятельной дисциплиной еще не означает его ненужности, наоборот, его изучение нужно практике; в него входят элементы различных юридических дисциплин (государственное, международное, уголовное, гражданское, финансовое право), но оно не является сборником

¹ См.: Перетерский И.С. Воздушное право. Изд. журнала «Вестник воздушного флота», 1923.

беспорядочно нагроможденных сведений, случайно надерганных из разных юридических дисциплин, а, наоборот, обладает внутренним единством, стержнем которого является право на воздушное пространство.

Рассеянность элементов воздушного права между различными правовыми дисциплинами, писал И. С. Перетерский, не обеспечивает ни единства метода их изучения, ни единообразия выводов; кроме того, многие элементы воздушного права находятся в ближайшей связи с техникой воздушного передвижения, а эта связь требует в целях экономии сил обособленного изучения воздушного права.

Идею воздушного права как отдельной дисциплины поддержал С.Б. Крылов, который в 1933 году издал курс (первый выпуск) «Воздушно-транспортное право».

Разработка этих курсов имела в целом, несомненно, положительное значение для развития нашего права.

Как известно, наряду с государственным и административным правом в системе правовых дисциплин существует как учебная дисциплина *советское строительство*. В задачи этой дисциплины входит научное обобщение практической деятельности советского государственного аппарата. Предметом изучения являются здесь вопросы организации работы государственного аппарата. По мнению А.А. Аскерова¹, в курсе советского строительства должны комплексно, целостно изучаться правила организационного советского руководства вне зависимости от форм их закрепления.

Советское строительство, подчеркивал А.А. Аскеров, непосредственно примыкает к наукам государственного и административного права, есть их продолжение. Эта точка зрения не является единой среди советских государствоведов. Однако никто не отрицает важности обобщения богатейшего опыта советского строительства, многообразной практики органов советской власти и управления, всесторонней научной разработки этих вопросов на основе марксистско-ленинской теории. Советское строительство является прежде всего учебной дисциплиной. В постановлении ЦК ВКП(б) 1946 года о подготовке и переподготовке руководящих партийных и советских работников советское строительство было

¹ См.: Аскеров А.А. Очерки советского строительства. Изд. МГУ, 1953. С. 16–17.

выделено как предмет особого изучения на семинарских занятиях¹. Вместе с тем специальное изучение и обобщение практики государственного аппарата признается не только учебной, но и научной дисциплиной².

В учебных целях полезно, как показал опыт преподавания на курсах повышения квалификации юристов, введение таких дисциплин, как *организации работы органов юстиции и организация работы советской прокуратуры*.

В отношениях с другими странами Советское правительство, следуя заветам В.И. Ленина, всегда последовательно проводит политику сотрудничества со всеми странами и развития деловых связей с ними на принципах соблюдения взаимных интересов. Деловые связи СССР с другими государствами в экономической области выражаются главным образом во внешней торговле. В 1954 году торговля СССР осуществлялась с 58 иностранными государствами. В связи с ростом внешней торговли СССР со странами народной демократии и с капиталистическими странами все большее значение приобретает *международное частное право*. Как известно, в системе советского социалистического права такой отрасли нет. Можно было бы попытаться сделать вывод, что международное частное право является частью международного права, а последнее не входит непосредственно в систему права отдельного государства. Однако большинство советских ученых обоснованно считает, что международное частное право не есть область международного права. Вопросы международного частного права возникают в случаях гражданских правоотношений с «иностранным» элементом. Стоит только внимательно ознакомиться с содержанием институтов международного частного права, чтобы убедиться, что в этой дисциплине в значительном большинстве случаев речь идет о внутригосударственном регулировании правоотношений, возникающих в пределах территории определенного государства.

Нормы международного частного права, применяемые органами Советского государства, нельзя изучать в отрыве от общих принципов советского гражданского права³. В составе источников меж-

¹ См. Партийная жизнь. 1946. № 1.

² См. рецензию Т. Анисимовой, Д. Бахшиева и С. Студеникина на указанную книгу А.А. Аскерова в журнале «Коммунист». 1954. № 9. С. 103–111.

³ См.: Перетерский И.С. и Крылов С.Б. Международное частное право. Юриздат, 1940. С. 11; Лунц Л.А. Международное частное право. Госюриздат, 1949. С. 13.

дународного частного права имеются внутригосударственные нормы, а также международные соглашения. Регулируя гражданские правоотношения с участием на одной или на обеих сторонах физических или юридических лиц (право-дееспособность иностранцев, правовое положение иностранных юридических лиц, правоотношения с «иностранным» элементом и т.д.), международное частное право является не только учебной, но и научной дисциплиной. Наша литература обоснованно говорит о советской науке международного частного права¹.

Весьма актуальным является комплексное изучение правовых вопросов транспорта. *Транспортное право* как учебная дисциплина было введено еще до Великой Отечественной войны. В ней излагаются такие вопросы, как государственная социалистическая ответственность на средства железнодорожного, водного и воздушного транспорта, планирование перевозок, хозрасчет во взаимоотношениях транспорта с клиентурой, договоры перевозки и экспедиции, страхование грузов и т.д.² Такое систематическое изложение внутренне связанных или соприкасающихся друг с другом правовых вопросов транспорта безусловно целесообразно в учебных целях и необходимо для научной их разработки; оно ценно и для практики.

Как отдельная часть транспортного права существует *морское право*, содержание которого определяется отношениями, складывающимися на морском транспорте и в торговом мореплавании³. В его изложении систематизируются элементы государственного, международного, административного, гражданского и финансового права.

Однако с точки зрения учебного процесса, до сих пор не решен вопрос о границах этой комплексной дисциплины. А.Д. Кейлин, например, включает в нее предмет и источники советского морского права; организационно-правовые формы торгового море-

¹ См.: Лунц Л.А. Международное частное право. Госюриздат, 1949. С. 30–33; Лунц Л.А. Некоторые вопросы международного частного права / Ученые записки ВИЮН. 1955. № 3, а также работы М.М. Агаркова, В.Н. Дурденевского, В.М. Корецкого, С.Б. Крылова, И.С. Перетерского и др.

² См.: Кейлин А.Д. Транспортное право СССР и капиталистических стран. Изд. «Международная книга», 1938; Тарасов М.А. Очерки транспортного права. Речиздат. 1951.

³ См.: Кейлин А.Д. Советское морское право. Водтрансиздат. 1954; Залесский В.В. Источники советского морского права. Автореферат канд. дисс. МЮИ, 1952.

плавания в СССР, правовой режим торгового мореплавания (включая режим открытого моря, специальных морских зон, территориальных вод, портов, международных рек и т.д.); морское судно (иммунитет государственных морских торговых судов СССР); правовое положение судового экипажа, капитана, лоцмана, морских агентов, коносамент, договоры морской перевозки грузов, фрахтования судна на время морской перевозки пассажиров, буксировки, пределы ответственности судовладельца, авария (общая и частная), возмещение убытков, причиненных столкновением судов, вознаграждение за оказание помощи, морское страхование, суд и арбитраж по морским делам, в том числе разбирательство «морских дел» в капиталистических странах. Изучение вопросов морского права в таком широком объеме целесообразным может быть в некоторых специальных учебных заведениях (например, в специальных учебных заведениях морского транспорта, внешней торговли).

Как отдельная учебная дисциплина, систематизирующая не только специальные вопросы гражданского, но в некоторой части и административного права, был введен курс жилищного права.

Советское *жилищное право* должно охватывать правовые институты, регулирующие отношения, связанные с обеспечением сохранности, благоустройства и правильного целевого использования жилых строений, удовлетворения жилищных нужд граждан, правильного пользования жилыми помещениями. Классификация правовых норм, регулирующих разные стороны жилищно-правовых отношений, должна иметь своей задачей наиболее полный охват всех возникающих в жизни жилищных отношений.

В исследуемых и классифицируемых жилищным правом положениях нормативных актов выражается политика Коммунистической Партии и Советского правительства, направленная на более полное удовлетворение жилищных нужд населения и на сохранение, улучшение и расширение жилищных фондов. Исследование состава жилищных фондов и порядка управления ими должно быть положено в основу изучения институтов жилищного права.

Основания возникновения жилищных правоотношений не одинаковы в различных фондах; в государственном жилищном фонде важнейшим основанием является сочетание административно-правового акта и гражданско-правового договора. В соответствии

с этим жилищное право как специальная дисциплина должно содержать: а) теоретическое введение с характеристикой жилищного вопроса в целом, указания классиков марксизма-ленинизма о мероприятиях по разрешению жилищного вопроса, основные черты жилищного законодательства капиталистических стран, законодательство СССР и стран народной демократии; б) изложение развития советского жилищного законодательства и характеристику источников действующего жилищного права; в) раздел об управлении жилищным хозяйством (система управления, компетенция органов жилищного хозяйства, административные акты жилищных органов и их соотношение с гражданско-правовыми отношениями по пользованию жилыми помещениями); г) образование жилищных фондов, мероприятия по их сохранению (в частности, участие в этом общественности); д) общую характеристику правоотношений по пользованию жилыми помещениями; е) договор жилищного найма; ж) раздел о жилищно-строительной кооперации; з) иные основания пользования жилыми помещениями (пользование служебными жилыми помещениями, аренда домов, пожизненное пользование).

Этот примерный перечень существенных, тесно между собою связанных вопросов жилищных отношений показывает, что жилищное право как учебная и научная дисциплина своими корнями входит в гражданское право, но при этом является не только его разделом, а в некоторой части и комплексной дисциплиной. Целесообразно излагать этот специальный курс как часть курса гражданского права с включением в него лишь некоторых вопросов административного права. Можно излагать его еще шире с включением также вопросов земельного права, связанных с эксплуатацией жилых домов и жилищным строительством. Во всяком случае такая учебная и научная дисциплина является, несомненно, полезной.

С первых лет становления Советского социалистического государства неустанное внимание партии и правительства было обращено на вопросы восстановления, расширения и нового строительства предприятий, зданий и сооружений.

Капитальное строительство было одним из основных звеньев в осуществленном советским народом плане социалистической индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства.

Во второй фазе развития Советского государства строительная индустрия приобретает огромное значение.

В директивах XIX съезда партии и в последующих решениях партии и правительства содержится обширная конкретная программа дальнейшей индустриализации строительного производства. Важнейшей частью этой программы является опубликованное 20 августа 1954 г. постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС о развитии производства сборных железобетонных конструкций и деталей для строительства, положившее начало массового индустриального строительства. Предприятия строительной индустрии выполняют строительные работы в основном по договорам капитального строительства. Казалось бы на первый взгляд, что если строительная индустрия укрепляется и развивается как одна из отраслей тяжелой индустрии, то, может быть, она в организационно-правовых формах своей деятельности сравняется с остальными отраслями тяжелой промышленности, в частности договор капитального строительства с его спецификой утратит свое значение и станет разновидностью договора поставки. Однако это не так. Строительное производство имеет свою устойчивую специфику: а) оно связано с условиями места строительства; применение типовых проектов обязательно требует «привязки» к местности; б) заказчик, как правило, должен принимать участие в осуществлении строительства, он не только организатор строительства, он — постоянный наблюдатель, осуществляющий контроль за строительством; в) значительную роль в организации строительства играют проектные организации; г) за подготовкой и выполнением строительства установлен специальный контроль органов государства. Это такие специфические черты, которые вызывают к жизни специальные правовые нормы и правовые институты.

Правовые институты, регулирующие строительство в СССР, ныне рассматриваются разрозненно в разных отраслях науки права и в разных аспектах. Вопросы планировки и застройки местности, планирования объектов строительства, выдачи разрешений на строительство, приемки законченных строительством объектов в эксплуатацию относятся, как правило, к административному праву. Однако полностью уместить их в рамки административного права не удастся.

В учебниках и программах курсов административного права уделяется внимание анализу системы и функций органов управления капитальным строительством. Между тем усвоение этой системы невозможно вне связи с институтами гражданского и земельного права. Поэтому, например, правовые вопросы градостроительства, получившие такое большое значение со времени июньского (1931 г.) Пленума ЦК ВКП (б)¹, до сих пор в науке советского права не разработаны. Социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства сделали возможным разрешение важнейших проблем градостроительства: плановое воздействие на размещение и рост городов, научно обоснованный выбор территории, общее зонирование городской территории, размещение предприятий, транспорта, коммунальных сооружений, жилищ, культурных учреждений и т.д., расположение улиц, озеленение и обводнение городских территорий, обеспечение цельности архитектурных ансамблей и т.п. Правовые вопросы градостроительства являются вопросами не только административного, но также земельного и гражданского права. Требуется объединение усилий этих правовых дисциплин для комплексной разработки правовых институтов градостроительства.

Вопросы размещения строительства, порядка и условий отвода земельных участков под строительство относятся к области земельного права. Но стоит только заглянуть в программу курса, в учебники и литературу по земельному праву, чтобы убедиться, что эти вопросы еще очень мало разработаны. В учебниках им отводится лишь несколько страниц в главе о городских землях, где только описывается система земельных органов в городах и порядок отвода городских селитебных участков. Монографическая разработка этих вопросов возможна лишь в увязке земельно-правовых вопросов с гражданско-правовыми и административно-правовыми.

Договоры капитального строительства являются областью гражданского права, однако, как показывают опубликованные монографии и статьи, разработка вопросов заключения и исполнения договоров капитального строительства невозможна без рассмотрения вопросов управления и финансирования строительства. Наконец,

¹ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. II. 1953. С. 665.

вопросы строительства в колхозах рассматриваются и в колхозном праве, в частности при изложении договора МТС с колхозом.

Мы видим, что правовые институты, регулирующие строительство, изучаются изолированно друг от друга в разных отраслях науки права и излагаются в разных учебных дисциплинах.

Все сказанное делает необходимым создание курса *строительного права*.

Как межотраслевая (комплексная) дисциплина строительное право¹ должно включать следующие вопросы: понятие капитального строительства и градостроительства, управление в области строительства, правовые формы отвода земельных участков под строительство, планирование и финансирование строительства, правовые формы разработки проектов и смет, правовые формы осуществления строительных работ, общая характеристика договора капитального строительства, исполнение этого договора, ответственность сторон, особенности капитального строительства в сельском хозяйстве и других отраслях народного хозяйства.

Комплексное изучение вопросов обеспечит необходимую глубину их изложения, так как нельзя полностью понять управления в области строительства без изучения правовых форм отвода участков, вопросов финансирования, взаимоотношений между заказчиками и строительными организациями. В свою очередь, нельзя глубоко уяснить гражданско-правовые отношения в области строительства без изучения управления в области строительства, финансирования и т.д. Такая межотраслевая (комплексная) учебная дисциплина имеет право на самостоятельное существование на данном этапе развития советского социалистического права. Стержнем этой дисциплины будут особенности структуры хозяйственных связей и управления в области строительства².

¹ Аналогичный по своим педагогическим задачам учебный курс под заголовком «Строительное законодательство» читался Б.А. Патушинским в 6. Московском институте советского права. Программа такого курса была издана этим институтом в 1931 году.

² В инженерно-строительных институтах ныне читается курс «Организация и планирование строительства» (см.: Ухов В.С. Организация и планирование строительства. Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, 1954). В этом курсе сочетаются технические и планово-экономические вопросы, но в нем отсутствуют правовые вопросы. Между тем не только юристы, но и экономисты (плановики и финансисты), а также административно-хозяйственный персонал строительства должны знать сложное строительное законодательство.

Для образования отдельной учебной дисциплины нет необходимости ставить особо вопрос о ее принципах. Учебно-правовые дисциплины должны базироваться на общих принципах советского социалистического права: социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, планирование народного хозяйства, оплата по количеству и качеству труда, а также задачи повышения производительности труда, хозрасчет, демократический централизм в управлении, социалистическая законность и т.д.

Эти принципы лежат в основе всех дисциплин советского права. Определяя их для каждой отрасли права, мы не вводим новых принципов, а лишь конкретизируем и уясняем значение каждого из них для данной отрасли правовой дисциплины.

Однако нельзя искусственно создавать в системе советских правовых наук чуждые советскому праву дисциплины. Так, например, в 1946 году была высказана мысль о необходимости выделения «торгового» права из советского гражданского права. Автор этого предложения (Я.Ф. Миколенко) исходил из необоснованного и неправильного положения, что наше законодательство якобы знает различие между гражданским и торговым оборотом. При этом система «торгового» права намечалась им в таком виде: а) общие начала торговой деятельности; б) лица в торговом обороте; в) ценные бумаги; г) поставка; д) подряд; е) перевозка; ж) страхование; з) банковские сделки и т.д.¹

Как известно, советский экономический оборот — это единое понятие. У нас особого гражданского и торгового оборота нет. Советский экономический оборот является единым и характеризуется прежде всего тем, что в целом это оборот плановый, что во всех его основных областях используются деньги и что хозяйственные связи, как правило, оформляются договорами, регулируемые гражданским правом. Договор конкретизирует плановое задание². Советская торговля является формой экономической смычки меж-

¹ См.: Миколенко Я.Ф. К вопросу о выделении торгового права как отрасли советского гражданского права. «Научная сессия, посвященная двадцатилетию существования Всесоюзного института юридических наук». Тезисы докладов. 1946. С. 43–44.

² См.: Братусь С.Н. Хозяйственный договор как гражданско-правовая форма распределения продукции // Советское государство и право. 1953. № 2–3. С. 78), а также Курс советского гражданского права, Отдельные виды обязательств. Госюриздат, 1954. С. 12–14.

ду городом и деревней. Она представляет собой важное звено в системе производственно-экономических связей между государственной промышленностью и колхозным сельским хозяйством. Советская торговля, базируясь на социалистическом производстве, является необходимым условием его укрепления и развития.

Советский экономический оборот включает как плановое распределение средств производства между социалистическими производственными предприятиями, так и плановое распределение между торговыми предприятиями произведенных социалистической промышленностью предметов потребления для доведения их до потребителей, а также реализацию предметов потребления между потребителями. В области экономического оборота внутри страны средства производства, как известно, теряют свойства товаров и сохраняют лишь внешнюю оболочку товаров. Гражданско-правовой договор поставки опосредствует экономический оборот между социалистическими хозяйственными организациями (поставку средств производства и поставку средств потребления). Оптовый оборот предметов потребления регулируется договором поставки. Розничный же товарооборот регулируется договором купли-продажи.

Можно в учебных целях выделить в специальный курс *договоры поставки и купли-продажи*. Можно объединить их изложение с вопросами административно-правового регулирования торговли. Но нет оснований объединять такие различные по своим задачам и содержанию правовые институты, как ценные бумаги, поставка, подряд, перевозка, страхование, кредитные и расчетные операции, в отдельную отрасль права, ссылаясь при этом на якобы существующие в СССР различия между гражданским и торговым оборотом. Такое предложение, естественно, никем не было поддержано.

Создание комплексных (межотраслевых) правовых дисциплин, развивающих и дополняющих основные отраслевые дисциплины советского права и правильно отражающих развитие правоотношений в советском социалистическом обществе, будет содействовать дальнейшему укреплению социалистической законности, углублению изучения правовых институтов, правильной разработке законодательных предложений, развитию правовых институтов единого советского права.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Научные разработки И. Л. Брауде по юридической технике заложили традицию исследования данной проблемы как самостоятельного научного направления в рамках Института законодательства и сравнительного правоведения, оказали значительное влияние на научное творчество его ведущих ученых. Здесь приводится список работ, опубликованных сотрудниками ИЗаСП, в развитие теоретических идей И.Л. Брауде.

1. *Абрамова А.И.* Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы: научно-практич. пособие. М.: Юристъ, 2005.

2. *Абрамова А.И.* Применение аналогии закона в советском праве // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. М., 1987. Вып. 39.

3. Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации законов / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000.

4. *Боголюбов С.А.* Культура законодательной техники // Журнал российского права. 2006. № 10.

5. *Власенко Н.А.* Роль А.А. Ушакова в формировании отечественной правовой лингвистики // Государство и право. 2009. № 5.

6. *Власенко Н.А.* Судебные правовые дефиниции: природа, функции, основания деления и виды // Журнал российского права. 2009. № 12.

7. Власенко Н.А. Судебные правовые позиции (основы теории): Монография / Н.А. Власенко, А.В. Гринева. М., 2009.

8. *Власенко Н.А.* Теория государства и права: научно-практич. пособие. М., 2009.

9. *Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: природа и пути исследования. В сб. «Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума

(Геленджик, 27–28 сентября 2007 года)» / под ред. д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2008.

10. *Власенко Н.А., Стародубцев С.В.* Основы теории юридических документов. М., 2006.

11. *Власенко Н.А.* Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7.

12. *Власенко Н.А.* Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила: учебное пособие. Иркутск, 2001.

13. *Власенко Н.А.* Язык права: монография. Иркутск, 1997.

14. *Власенко Н.А.* Основы законодательной техники: практическое руководство. Иркутск, 1995.

15. *Боголюбов С.А., Вишняков В.Г., Доронина Н.Г.* и др. Глобализация и развитие законодательства: очерки / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М., 2004.

16. Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998.

17. Законность в Российской Федерации: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, В.П. Кашепов и др. М., 2008.

18. Законодательная техника: научно-практич. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.

19. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практич. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.

20. *Иванюк О.А.* Качество закона и проблемы юридической техники (Обзор научно-практической конференции) // Журнал российского права. 2008. № 2.

21. *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974.

22. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

23. *Пиголкин А.С.* Толкование нормативных актов в СССР: монография. М.: Юстицинформ, 2005.
24. *Пиголкин А.С.* Закон обязателен для всех. М.: Юрид. лит., 1971.
25. *Пиголкин А.С.* Организация и методика перевода общесоюзных и республиканских нормативных актов // Советское государство и право. 1966. № 6.
26. *Пиголкин А.С.* Совершенствование законодательной техники // Советское государство и право. 1968. № 1.
27. *Пиголкин А.С.* Юридическая терминология и пути ее совершенствования // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1971.
28. *Пиголкин А.С.* Язык советского закона и юридическая техника // Правоведение. 1968. № 5.
29. Правовой мониторинг: Научно-практич. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.
30. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практич. пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найдено. М., 2010.
31. *Абрамова А.И., Крылов Б.С., Оксамытный В.В.* и др. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: научно-методическое пособие / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998.
32. *Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т.* Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.
33. *Рахманина Т.Н.* Кодификация законодательства. М., 2005.
34. *Рахманина Т.Н., Баранов В.М., Тихомиров Ю.А., Сырых В.М.* Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов // Проблемы юридической техники. Сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000.
35. Российское законодательство: проблемы и перспективы / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1995.

36. *Савельев В.А.* Юридическая техника римской юриспруденции классического периода // Журнал российского права. 2008. № 12.
37. *Самощенко И.С., Пиголкин А.С.* Совершенствование советского законодательства и юридическая наука // Советское государство и право. 1977. № 3.
38. *Самощенко И.С., Сырых В.М.* К методологии советского правоведения // Советское государство и право. 1973. № 6.
39. *Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. 1971.
40. *Сырых В.М.* Критерии и способы выявления смысловых отношений между правовыми понятиями // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 5. 1976.
41. *Сырых Е.В.* Общие критерии качества закона. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
42. *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика: монография. М., 2010.
43. *Тихомиров Ю.А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.
44. *Тихомиров Ю.А.* Юридическая техника — инструмент правотворчества и правоприменения // Юридическая техника. 2007. № 1.
45. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. М., 1999.
46. *Тихомиров Ю.А.* О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11.
47. *Тихомиров Ю.А.* Закон: от принятия до реализации // Законность. 1995. № 1.
48. *Тихомиров Ю.А.* Действие закона. М., 1992.
49. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М., 1982.

50. *Хабибулин А.Г.* Теоретико-методологические проблемы законоотворчества в условиях глобализации // Журнал российского права. 2006. № 9.

51. *Хабриева Т.Я.* Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // В кн. Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 1–3 июня 2006 г. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007.

52. *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика: монография. М., 1998.

53. *Чернобель Г.Т.* Законоотворчество и юридическая наука // Законоотворчество в Российской Федерации: научно-практич. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.

54. *Чернобель Г.Т.* Правовые понятия и их применение в законах // Законодательная техника: научно-практич. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.

55. *Чернобель Г.Т.* Закон и подзаконный акт // Закон: создание и толкование. М., 1998.

56. *Чернобель Г.Т.* Противоречия и пробелы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации: Проблемы их преодоления // Закон: создание и толкование. М., 1998.

57. *Чернобель Г.Т.* Теоретические основы упорядочения юридической терминологии // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 27. 1983.

58. *Чернобель Г.Т.* Логическая структура нормативного акта и ее роль в реализации права // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 21. М., 1981.

59. *Шувалов И.И.* Теория законодательства. М., 2006.

60. Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1997.

61. *Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.* Эффективность правовых норм / М., 1980.

62. Юридическая техника. Ежегодник № 3. Спец. выпуск «Юридическая техника в системе вузовской подготовки правоведов. Научно-методическое обеспечение и дидактические пути его совершенствования». Н. Новгород, 2009.

63. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

64. *Боголюбов С.А., Казьмин И.Ф.* и др. Язык закона: монография / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительная статья	3
-----------------------------------	----------

ОЧЕРКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ	31
---	-----------

Предисловие	31
-------------------	----

Введение	32
----------------	----

§ 1. Понятие законодательной техники	36
--	----

§ 2. Сочетание в законодательной технике вопросов науки и мастерства	44
---	----

§ 3. Общетеоретические предпосылки законодательной техники	53
---	----

§ 4. Структура нормативного акта	82
--	----

§ 5. Предвидение толкования проектируемой нормы	96
---	----

§ 6. Язык правовой нормы	101
--------------------------------	-----

§ 7. Пробелы в нормативном акте	108
---------------------------------------	-----

§ 8. Техника опубликования нормативных актов	114
--	-----

§ 9. Вопросы систематизации нормативных актов	120
---	-----

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА	129
---	------------

ПРИЛОЖЕНИЕ	153
-------------------------	------------

Иосиф Леонтьевич Брауде

ИЗБРАННОЕ

Очерки законодательной техники

Некоторые вопросы системы советского права

Оригинал-макет подготовлен
Юридической фирмой «КОНТРАКТ»

Подписано в печать 25.08.2010.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 8,81.
Тираж 500 экз.
Заказ № 3540.

Юридическая фирма «КОНТРАКТ»
113035, Москва, ул. Садовническая, д. 74, стр. 1
Тел./факс: (495) 953-04-44, 953-16-77
E-mail: hinchukv@mail.ru

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

