

---

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

---

УДК 347.13

*В.Д. Рузанова\**

### ПРОБЛЕМЫ СОСТАВА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Статья посвящена проблемным вопросам формирования состава гражданско-правовой законодательной системы, которые исследуются в различных аспектах. Во-первых, включаемый в ее состав нормативный правовой акт характеризуется с точки зрения его содержания. При этом автором делается вывод, что к данной системе должны причисляться как отраслевые, так и комплексные акты, содержащие нормы гражданского права. Во-вторых, акты как элементы гражданско-правовой законодательной системы изучаются с позиции уровня их издания. В статье доказывается, что такими элементами могут быть только акты, принимаемые на федеральном уровне.

**Ключевые слова:** состав гражданско-правовой законодательной системы, нормативный правовой акт, отраслевой акт, комплексный акт, законотворческая компетенция, нормативный правовой акт субъекта РФ, предмет совместная ведения.

Гражданско-правовая законодательная система состоит из нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права. Однако ограничиться таким утверждением недостаточно. Необходимо ответить на вопрос, все ли названные акты являются элементами данной системы? Сложность выработки подхода к его решению, конечно же, связана с тем важным и непреложным фактом, что законодательство представляет собой некое «дифференцированное единство». По этой причине возникает необходимость установления критериев, на основании которых следует определять отраслевые границы, ведь, как известно, подавляющее большинство актов имеет комплексный характер.

В доктрине на этот счет высказано ряд интересных суждений. Так, В.Г. Вердников, А.Ю. Кабалкин, относя комплексные акты к числу актов гражданского законода-

---

\* © Рузанова В.Д., 2014

*Рузанова Валентина Дмитриевна* (cl@ssu.samara.ru), кафедра гражданского и предпринимательского права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Академика Павлова, 1.

тельства по критерию «учета их основного содержания, преобладания в этих актах гражданско-правовых норм», полагают, что полное отграничение гражданского законодательства как совокупности актов, устанавливающих нормы гражданского права, от всех иных актов возможно лишь в смысле обособления указанного законодательства, не содержащего гражданско-правовых норм [1, с. 34–35]. При таком подходе состав гражданско-правовой законодательной системы будет необоснованно расширен, поскольку в него подлежали бы включению, в том числе, и отраслевые кодексы, являющиеся центрами других законодательных систем, что приведет к размыванию (или даже к стиранию) границ между указанными системами. На практике отрасль законодательства, подчеркивают другие авторы, даже если она называется так же, как одноименная отрасль права, с одной стороны, шире последней (во входящих в нее по своему основному содержанию нормативных актах всегда есть нормы, относящиеся к другим отраслям права), а с другой – уже (она не охватывает всех относящихся к данной отрасли права норм, ибо часть из них содержится в актах, принадлежащих по своему основному содержанию к другим отраслям законодательства). В этом смысле «чистых» отраслей законодательства нет, все отрасли законодательства в той или иной мере являются комплексными [2, с. 16]. Действительно, именно такая взаимосвязь существует между нормами гражданского права и формами их закреплении (нормативными правовыми актами). Однако оценивая данные рассуждения с точки зрения системного подхода, мы считаем необходимым высказать свои сомнения относительно корректности сравнения типа: «шире–уже», поскольку это – количественные показатели, которые, во-первых, при сравнительной операции могут быть применены только в одном значении (или шире, или уже), и, во-вторых, в этом случае использование только количественных показателей не может дать действительного представления о сущности взаимодействия права и законодательства в аспекте состава гражданско-правовой законодательной системы. Здесь имеет место более сложная связь, установление которой имеет методологическое значение: не все нормы гражданского права имеют форму гражданско-правового акта, в то же время последний может выступать формой правовых норм, имеющих иную отраслевую принадлежность. Отметим, что здесь у права и законодательства «собственные объемы», и если это изложить графически, то получится два круга, пересекающихся в значительно преобладающей части. Другими словами: не все нормы гражданского права, имеющие своим источником нормативный акт, облечены в форму гражданско-правового акта. В свою очередь, не все акты, содержащие нормы гражданского права, выступают в качестве элемента гражданско-правовой законодательной системы.

Зададимся вопросом: следует ли рассматривать в качестве элементов гражданско-правовой законодательной системы такие акты, в которых нормы гражданского права не составляют его основного содержания? Понимая сложность вопроса, мы считаем, что базой его решения должен стать подход, при котором признается наличие в составе названной системы двух основных видов актов: отраслевых и комплексных. Как известно, не существует таких нормативных актов (в том числе и отраслевых кодексов), в которых не содержались бы «неродные правовые нормы». Это вполне объяснимое явление – право как дифференцированное единство действует через свои источники как целое, что обеспечивается, в том числе, введением в отраслевые акты норм иной отраслевой принадлежности, играющих «связующую» роль по отношению к другим законодательным системам. Отраслевые акты регулируют однородные общественные отношения, в силу чего они объединяют нормы по признаку их юридической однородности. Находящиеся в ГК РФ и иных отраслевых актах нормы иной отраслевой принадлежности не оказывают существенного влияния на содержание правового регулирования (т. е. на его отраслевую направленность), а выполняют

сугубо служебную роль, состоящую в установлении базовых межотраслевых связей. Комплексные же нормативные правовые акты регламентируют тесно связанные общественные отношения в отдельных сферах, используя при этом разноотраслевые нормы. Как отмечает В.Ф. Яковлев, гражданское право взаимодействует со многими отраслями права (в частности, с административным, финансовым, налоговым, трудовым, природоресурсным и природоохранным) вследствие чего и образуются отрасли законодательства, относящиеся к определенным сферам деятельности. Именно в таком смысле (т. е. в значении комплексных образований с участием гражданского права) автор говорит о существовании промышленного права, строительного права, транспортного права, банковского права и т. д. [3, с. 755].

При решении вопроса о составе гражданско-правовой законодательной системы сначала пойдем от обратного: включим в ее состав все нормативные правовые акты, содержащие нормы гражданского права, за исключением тех, которые к ней причислены быть не могут. По нашему мнению, к последним следует отнести, во-первых, кодификационные законы (кодексы), являющиеся центрами соответствующих отраслей права и законодательства (например, Земельный кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации и др.), и, во-вторых, акты, в которых имеются лишь отдельные гражданско-правовые нормы, количество и содержание которых не оказывает влияния на направленность правового регулирования и соответственно на правовую природу акта, что явным образом свидетельствует о нецелесообразности (о необоснованности) их отнесения к гражданско-правовой законодательной системе, поскольку будут стерты границы между законодательными системами.

Конечно же, мы понимаем некую условность приведенного разграничения законодательных систем, однако считаем, что без его установления невозможно говорить о наличии отраслей в российском законодательстве в принципе. Однако ограничиться сказанным недостаточно.

Рассмотрим эту проблему с другой стороны, т. е. с позиции того, какие по содержанию нормативные акты следует включать в состав гражданско-правовой законодательной системы. Безусловно, к ее составу должны быть отнесены, во-первых, отраслевые акты, т. е. собственно гражданско-правовые акты, и, во-вторых, комплексные нормативные акты, основное содержание которых также составляют нормы гражданского права, но в силу наличия комплексного элемента их направленность на регулирование определенной сферы деятельности сохраняется.

Вместе с тем имеются и такие комплексные нормативные акты, в которых нормы гражданского права не составляют их основного содержания. Но и в этом случае не видим никаких препятствий для включения их в состав гражданско-правовой законодательной системы, поскольку комплексные акты, как известно, могут одновременно входить в различные законодательные системы

Выше говорилось о том, что элементом гражданско-правовой законодательной системы является нормативный правовой акт, содержащий нормы гражданского права. Вместе с тем в доктрине используется и понятие «гражданско-правовой нормативный акт». Думается, что с точки зрения элементной составляющей данной системы более точно говорить о нормативном правовом акте, содержащем нормы гражданского права. Второе же наименование в большей мере подходит для обозначения отраслевых актов в сфере гражданского права.

Исследуемая проблема имеет и другой аспект: с точки зрения уровня акта, включаемого в состав гражданско-правовой законодательной системы. Иными словами, могут ли субъекты Российской Федерации принимать акты, содержащие гражданско-правовые нормы. В доктрине мнения по названному вопросу разделились: одни авто-

ры полагают, что такое право принадлежит только РФ, другие же признают его (в тех или иных пределах и объеме) и за субъектами Федерации.

Отметим, что аргументация сторонников той или иной позиции строится на различных теоретических предпосылках. Один из подходов, в частности, базируется на соответствующей трактовке (узкой или соответственно широкой) термина «законодательство», используемого в Конституции РФ. Так, на основе узкого его понимания сделан вывод о том, что «... поскольку Конституция Российской Федерации (статья 71, пункт «о») к предмету ведения Российской Федерации относит гражданское законодательство, именно законодательство, а не все нормативно-правовые акты в сфере гражданского права, и поскольку при этом федеральный законодатель допускает, что по своей природе гражданско-правовые отношения могут регулироваться не только посредством закона, но и с помощью подзаконных нормативно-правовых актов, то отсюда следует, что в данной сфере нормативно-правового регулирования субъекты Российской Федерации также могут принимать соответствующие нормативные правовые акты» [4, ст. 1372]. Своеобразие приведенной позиции состоит в том, что здесь из законотворческой компетенции субъектов в сфере гражданского права исключается издание только законов, но не иных нормативных актов.

Обоснованно оспаривая данный подход, А.Л. Маковский отмечает: «Разумеется, исключительное ведение Российской Федерации в сфере гражданского законодательства исключает для субъектов Федерации возможность издавать в области гражданского права не только свои законы, но и свои иные нормативно-правовые акты» [5, с. 103]. Он совершенно правильно предупреждает о том, что если мы попытаемся в слово «законодательство», употребляемое в ст. 71 и 72 Конституции, вложить смысл, соответствующий ст. 3 ГК или прежнему пониманию гражданского законодательства (когда под законодательством понимались все нормативные акты высших органов государственной власти и даже акты правительства), то это нам ничего не даст, мы будем все время наталкиваться на противоречия [6, с. 342]. По мнению автора, в указанных статьях Конституции имеются в виду нормативные правовые акты и только таким образом удастся истолковать эти нормы как положения, решающие вопрос о предметах исключительного ведения Федерации или совместного ведения Федерации и субъектов Федерации [6, с. 343]. Даже если оставить в стороне отнюдь небесспорные соображения, связанные с толкованием конституционного термина «законодательство» (т. е. формальную сторону), то с изложенной позицией нельзя согласиться и по существу. Виды и соотношение актов, регулирующих гражданские отношения на федеральном уровне, строго определены (ст. 3 ГК РФ), причем центральное место среди них занимает именно закон, а все остальные акты принимаются «в его рамках». И если уж давать субъектам РФ право на законотворчество в сфере гражданского права, то с учетом значимости регулируемых отношений более логичным было бы предположить, что в данном случае именно уровень закона является наиболее приемлемым.

Иногда в качестве теоретической основы для аргументации той или иной точки зрения привлекаются рассуждения, связанные с разграничением права и законодательства. Так, Э.Г. Липатов задается вопросом, что же относится к ведению Российской Федерации, только гражданское законодательство (Гражданский кодекс и федеральные законы) или речь идет о гражданском праве (нормах гражданского права, содержащихся во всех нормативных актах) [7]? Полагаем, что сама постановка вопроса является не вполне некорректной, поскольку при интерпретации конкретного конституционного понятия (в данном случае — гражданского законодательства) следует, по-видимому, придерживаться какого-то терминологического единства. Почему применительно к узкой трактовке данной категории автором используется термин «граж-

данское законодательство» и соответственно имеются в виду нормативные правовые акты, а в отношении широкого подхода говорится о гражданском праве (т. е. о правовых нормах)? В Конституции РФ, как известно, речь идет не о праве, а именно о законодательстве.

С нашей точки зрения, отнесение гражданского законодательства к ведению РФ означает, прежде всего, закрепление федерального уровня гражданско-правового регулирования, то есть распространение такого уровня на весь массив гражданско-правовых нормативных актов (на законы и подзаконные нормативные правовые акты). Таким образом, в ст. 71 Конституции РФ речь идет о предоставлении Российской Федерации исключительного полномочия по регулированию гражданских отношений, т. е. термин «законодательство» употребляется здесь в значении нормотворческой компетенции. Реализация данного полномочия РФ, в свою очередь, делится между различными федеральными органами государственной власти. Из ст. 3 ГК РФ прямо вытекает, что гражданское законодательство может конкретизироваться иными правовыми актами, а в случаях и пределах, предусмотренных ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами, также и ведомственными нормативными актами федерального уровня. Полагаем, что именно в этом и заключается существо исключительной компетенции РФ в сфере гражданского законодательства.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что субъекты Федерации не вправе принимать не только законодательные, но и иные нормативные акты, содержащие гражданско-правовые нормы. Поэтому следует согласиться с утверждением В.Ф. Яковлева о том, что поскольку гражданское законодательство отнесено к исключительному ведению РФ, то субъекты не обладают нормотворческими полномочиями применительно к гражданскому праву [3, с. 209].

Однако данная проблема имеет и другой аспект. Как известно, современное гражданское законодательство самым тесным образом связано с другими отраслями законодательства и, прежде всего, с семейным, жилищным, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах и об охране окружающей среды, которые согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В нормативных актах перечисленных отраслей, как известно, содержится немало гражданско-правовых норм. В этой связи возникает вопрос, имеющий важное значение для формирования состава гражданско-правовой законодательной системы: могут ли субъекты РФ включать в нормативные акты, издаваемые ими в сфере совместного ведения, гражданско-правовые нормы?

Одни авторы дают положительный ответ на этот вопрос [9, с. 68], другие же, напротив, считают, что «создавать» гражданское законодательство может только Российская Федерация [8, с. 340–344]. Иногда в литературе такое право субъекта РФ рассматривается как допустимое Конституцией исключение из общего правила о невозможности для названного субъекта издавать нормативные акты в сфере гражданского права [10, с. 17].

Для обоснования своей позиции представители каждой из точек зрения используют различные аргументы. Наиболее распространенным является подход, базирующийся на том или ином толковании положений п. «о» ст. 71 и п. «к» ст. 72 Конституции и их соотношения [11, с. 12]. Иногда в доктрине решение указанной проблемы основывается на использовании конструкций «гражданское право» и «гражданское законодательство». Так, Ю.К. Толстой предлагает подходить к разграничению гражданского законодательства и перечисленных выше (смежных с ним) отраслей законодательства, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, на основе теории комплексности права. В частности, автор пишет: «Нельзя отрицать того, что во всех этих отраслях законодательства мы обнаруживаем немало

число гражданско-правовых по своей юридической природе норм. Пожалуй, в семейном и жилищном законодательстве они даже преобладают. Все они относятся к совместному ведению РФ и субъектов Российской Федерации. Выходит, таким образом, что нельзя избежать появления на региональном уровне гражданско-правовых по своей юридической природе норм» [9, с. 68]. Полагаем, что отнесение того или иного законодательства к совместному ведению РФ и субъектов Российской Федерации и наличие в таких актах гражданско-правовых норм само по себе не являются достаточным основанием для данного вывода.

Считаем, что толкование статей 71 и 72 Конституции РФ возможно лишь на основе их нормативного единства. Поскольку Конституция РФ, с одной стороны, говорит о совместном ведении в названных сферах, а с другой – относит гражданское законодательство к ведению РФ, то это может означать только одно: если общественные отношения в «совместных» областях требуют гражданско-правового регулирования, то такие правовые нормы могут находиться исключительно в актах федерального уровня. Субъекты же Федерации при реализации полномочия издавать нормативные правовые акты в указанных в п. «к» ст. 72 Конституции законодательных областях не могут включать в свои акты нормы гражданского права. Именно таким образом должны разграничиваться и осуществляться нормотворческие полномочия РФ и ее субъектов. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации не вправе принимать не только законодательные, но и иные нормативные правовые акты, содержащие гражданско-правовые нормы, в том числе и по предмету их совместного ведения с РФ. Следовательно, в состав гражданско-правовой законодательной системы указанные нормативные правовые акты включаться не могут.

Таким образом, гражданско-правовая законодательная система по своему составу представляет собой совокупность нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права, издаваемых на уровне Российской Федерации.

### Библиографический список

1. Вердников В.Г., Кабалкин А.Ю. Гражданско-правовые формы товарно-денежных отношений. М.: Юридическая литература, 1970.
2. Система советского законодательства / под ред. И.С. Самощенко. М.: Юридическая литература, 1980.
3. Яковлев В.Ф. Гражданское право в системе права // Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: История и современность. Кн. 1. М.: Статут, 2012.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 года № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года “О рекламе”» (особое мнение одного из судей Конституционного Суда РФ) // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.
5. Маковский А.Л. Гражданское законодательство как предмет ведения Федерации в прошлом и настоящем нашего Отечества // Журнал российского права. 2003. № 11.
6. Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М.: Статут, 2010.
7. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000.
9. Толстой Ю.К. Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательной деятельности // Журнал российского права. 2005. № 12.
10. Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 2.
11. Комментарии к гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ; ИНФРА М, 2002.

## References

1. Verdnikov V.G., Kabalkin A.Yu. Civil forms of commodity-money relations. M., Iuridicheskaja literatura, 1970 (in Russian).
2. System of Soviet Law. I.S. Samoshchenko (ed.). M., Iuridicheskaja literatura, 1980 (in Russian)
3. Yakovlev V.F. Civil law in the legal system in *Selected Works. Volume 2: Civil law: History and Present Time. Book 1*. M., Statut, 2012 (in Russian).
4. Ruling of the Constitutional Court of the RF from 04.03.1997 № 4-P «In the case of constitutionality of Article 3 Federal Law from 18 July, 1995 «On publicity» (special opinion of one of the judges of Constitutional Court of the RF). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Legislation Bulletin of the Russian Federation]*, 1997, no. 11, Article 1372.
5. Makovskiy A.L. Civil legislation as the competence of the Russian Federation in past and in the present of our Motherland. *Zhurnal rossiiskogo prava [Russian law magazine]*, 2003, no. 11 (in Russian).
6. Makovskiy A.L. Civil law codification (1922–2006). M., Statut, 2010 (in Russian).
7. Lipatov E.G. Competence of authorities of subject of the Russian Federation in the sphere of law-making. V.V. Volodin (ed.). Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009 (in Russian).
8. Yakovlev V.F. Russia: economy, civil law (problems of theory and practice). M., RIC ISPI RAN, 2000, (in Russian Federation).
9. Tolstoy Yu.K. Problems of delineation of powers of the Russian Federation and its subjects in the sphere of legislative activity. *Zhurnal rossiiskogo prava [Russian law magazine]*, 2005, no. 12 (in Russian)
10. The concept of development of civil legislation. *Zhurnal rossiiskogo prava [Russian law magazine]*, 1999, no. 2 (in Russian)
- 11 Commentaries on the Civil Code of the Russian Federation part 1 (clause-by-clause) / O.N. Sadikov (ed). M., Iuridicheskaja firma KONTRAKT; INFRA M, 2002 (in Russian)

**V.D. Ruzanova\***

## PROBLEMS OF STRUCTURE OF CIVIL LEGISLATIVE SYSTEM

The article is devoted to the problematic issues of formation of structure of civil legislative system, which are investigated in various aspects. First of all, normative legal act included in its structure is characterized in terms of its content. At that, the author concludes that to this system must be included industry-specific, as well as complex acts containing norms of civil law. Secondly, acts as elements of civil legislative system are studied from the perspective of level of their publications. In the article it is proved that such elements may be only acts adopted on the federal level.

**Key words:** structure of civil legislative system, regulation, normative legal act, industry-specific act, integrated act, law making competence, normative legal act of subject of the Russian Federation, subject of joint reference.

---

\* *Ruzanova Valentina Dmitrievna* (el@ssu.samara.ru), the Dept. of Civil and Entrepreneurial Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.