

О нормативном режиме деятельности частных лиц

Попондопуло Владимир Федорович

заведующий кафедрой коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Российская Федерация, доктор юридических наук, профессор; v.popondopulo@spbu.ru

АННОТАЦИЯ

В статье дается оценка качества законодательства, регулирующего отношения с участием частных лиц, как с формально-юридической точки зрения (формы), так и с точки зрения его социального назначения (содержания). Одним из критериев оценки качества законодательства является нормативный режим деятельности субъектов. Показано отличие нормативного режима деятельности частных лиц и нормативного режима деятельности органов публичной власти. Приводится перечень задач, понимание и решение которых способно в значительной степени обеспечить правовой характер законодательных актов. Рассматривается одна из таких задач — задача определения цели и предмета законодательного регулирования. Дается оценка Гражданского кодекса РФ как системообразующего законодательного акта всего российского законодательства. На основе оценки состояния российского законодательства делается вывод о необходимости разработки и принятия федерального закона «О нормативных актах», в котором будут урегулированы все основные аспекты законодательной и иной нормотворческой деятельности: понятие нормативного акта; границы нормативного регулирования; принципы нормативной деятельности (исходя из целей и предметов нормативного регулирования, учета различий характера человеческой деятельности и деятельности политических институтов); виды нормативных актов и их соотношение друг с другом (законодательные и подзаконные акты; федеральные, региональные и местные акты; централизованные и локальные акты; общие и специальные акты и т. д.), включая прецедентные нормы, обычаи, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; другие аспекты, соответствующие содержанию такого закона (в частности, порядок разработки законопроекта, включая его общественное обсуждение, принятие, опубликование, изменение и отмену и т. д.). Определяющим началом во всех случаях должно быть признание, соблюдение и защита государством прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ).

Ключевые слова: нормативный режим, деятельность частных лиц, деятельность органов публичной власти, саморегулирование, цели и предмет законодательного регулирования, закон о нормативных актах

On the Regulatory Regime of Private Individuals

Vladimir F. Popondopulo

Head of the Department of Commercial Law, St. Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation, Doctor of Science (Jurisprudence), Professor; v.popondopulo@spbu.ru

ABSTRACT

The article assesses the quality of legislation regulating the participation of individuals, both from a formal legal point of view (form) and in terms of its social purpose (content). One of the criteria for assessing the quality of legislation is the regulatory regime of the subjects. The difference between the regulatory regime of private individuals and the regulatory regime of public authorities is shown. A list of tasks that can be understood and resolved to a large extent in the legal nature of legislation is provided. One such task is considered — the task of determining the purpose and subject of legislative regulation. The Russian Civil Code is assessed as a system-forming piece of legislation of all Russian legislation. On the basis of the assessment of the state of Russian legislation, it is concluded that the federal law on regulations, which will regulate all the main aspects of legislative and other normative activities: the concept of legislation; Regulatory boundaries Principles of regulatory activity (based on the objectives and subjects of regulation, taking into account the differences in the nature of human activities and the activities of political institutions); types of regulations and their relationship with each other (legislative and by-laws; federal, regional and local acts; centralized and local acts; general and special acts, etc.), including case law, customs, universally accepted principles and norms of international law, international treaties; other aspects corresponding to the content of such a law (in particular, the drafting of the bill, including its public discussion, adoption, publication, modification and repeal, etc.). The determining principle in all cases should be the recognition, observance and protection by the state of the rights and freedoms of a person and a citizen as the highest value (Article 2 of the Russian Constitution).

Keywords: regulatory regime, activities of individuals, activities of public authorities, self-regulation, goals and subject of legislation, law on regulations

Характеристика нормативного режима деятельности частных лиц предполагает оценку качества законодательства, регулирующего отношения с участием частных лиц, как с формально-юридической точки зрения (формы), так и с точки зрения его социального назначения (содержания). Обычно считается, что закон — это нормативный акт, принятый высшим представительным орга-

ном государственной власти с соблюдением установленной конституцией процедуры либо в порядке референдума¹. Такое определение закона является неполным, так как определяет его лишь с формальных признаков.

Закон, являясь нормативным средством регулирования общественных отношений, должен соответствовать определенным целям регулирования, отражать соответствующие общественные интересы. В этом проявляется содержательная сторона закона. Поэтому закон необходимо оценивать не только с точки зрения формальных признаков в системе нормативных актов, но и с точки зрения того, что собственно он представляет собой в социальном его назначении, чьи интересы отражает². Система законодательства должна отражать систему права и, следовательно, по возможности быть приведена в соответствие с ней. На это обращали внимание многие авторы³.

1. С формально-юридической точки зрения законодательные акты как внешние формы выражения права характеризуются такими признаками, как субъективность и комплексность.

Субъективный характер законодательных актов определяется тем, что они строятся в соответствии с субъективными представлениями законодателя (группы лиц, уполномоченных принимать такие акты), который исходит из практических интересов. Поскольку состояние законодательства (его система, структура) в значительной мере зависит от воли законодателя, постольку не исключены противоречия между правом, его системой (явлением объективного характера) и законодательством и его системой (подверженным политическому влиянию). Выбор варианта систематизации законодательства зависит от воли и интересов законодателя, формирующего эту систему с учетом экономической и политической ситуации в стране и ее традиций, стремящегося обеспечить наиболее эффективное регулирование отношений в данной сфере.

Субъективный характер законодательных актов и их системы подтверждается сравнением их в разных странах, показывающим порой существенные различия в наборе таких актов. Например, предпринимательское законодательство России и ряда других стран с монистической системой частного права (в частности, Италия, Нидерланды) представлено едиными гражданскими кодексами, которые сопровождаются другими законодательными актами, принятыми в развитие гражданского кодекса и посвященными отдельным институтам предпринимательского права (законами о компаниях, о банкротстве и т. д.). В странах с дуалистической системой частного права (например, Германия, Франция) предпринимательское законодательство выделено из гражданского законодательства в виде специальных торговых кодексов, принятых в развитие гражданского кодекса, что не исключило необходимости принятия также других законодательных актов в развитие торговых кодексов (например, Закон об акционерных обществах Германии 1965 г., Закон о страховании Франции 1967 г. и др.).

Существуют примеры принятия предпринимательских кодексов и в наше время, однако на деле такие кодексы не представляют собой законодательные акты, которые не допускали бы субсидиарное применение норм гражданских кодексов к отношениям, регулируемым такими предпринимательскими кодексами. Так, на Украине принят Хозяйственный кодекс, но он не может претендовать на действительно кодифицированный акт, поскольку не содержит по преимуществу однородные нормы, которые подразделялись бы на нормы, составляющие Общую и Особенную часть кодекса. ХК Украины — это, по существу, специальный законодательный акт, регулирующий комплекс разнородных отношений и допускающий применение к этим отношениям норм ГК Украины и других общих законов. Например, согласно п. 6 ст. 265 ХК Украины («Договор поставки») «к отношениям поставки, не урегулированным настоящим Кодексом, применяются соответствующие положения Гражданского кодекса Украины о договоре купли-продажи».

В Казахстане принят Предпринимательский кодекс Казахстана, который, по существу, представляет собой систематизацию законодательных актов о государственном регулировании и контроле предпринимательской деятельности. Такой подход не имеет ничего общего с дуалистической системой частного права, выраженной в европейских торговых кодексах.

В системе общего права, где основным источником права выступает судебный прецедент (Case Law), предпринимательские отношения регулируются также системой законодательных актов (Statute Law). Так, в Великобритании действуют законы о продаже товаров, о векселях, о собственности, о компаниях, о валютном контроле, о справедливой торговле, о неплатежеспособности и

¹ Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 317.

² Тихомиров Ю. А. Теория закона / под ред. В. П. Казимирчука. М., 1982. С. 27–37.

³ См.: Генкин Д. М. К вопросу о системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 91; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М., 1962. С. 241.

др. В США основу предпринимательского законодательства составляет Единый торговый кодекс (Uniform Commercial Code) 1968 г. Некоторые сферы торгового оборота регулируются отдельными законами: Законом о тарифах 1930 г., Законом о торговле 1974 г., Законом о банкротстве 1978 г. и некоторыми другими. На уровне штатов также действуют законы, регулирующие торговый оборот.

Комплексный характер законодательных актов определяется их субъективным характером и выражается в том, что законодательные и иные нормативные акты, как правило, содержат в той или иной пропорции разнородные нормы (нормы гражданского, административного, уголовного, процессуального законодательства). Например, в законах о рынке ценных бумаг, о банках, о банкротстве и многих других представлены как нормы, регулирующие отношения, основанные на равенстве (между профессиональными участниками рынка ценных бумаг и клиентами, банками и клиентами и т. д.), так и нормы, регулирующие отношения, основанные на власти и подчинении (между профессиональными участниками рынка ценных бумаг и Банком России, кредитными организациями и Банком России и т. д.).

Комплексными являются также так называемые отраслевые кодексы, которые содержат лишь преимущественно нормы одного рода, поскольку в каждом из них можно обнаружить также нормы иного рода. Так, в ГК РФ наряду с нормами, регулирующими отношения, основанные на равенстве, содержатся нормы, предписывающие частным лицам действовать с учетом публичных интересов, например, нормы о государственной регистрации в сфере предпринимательства (ст. 51, 164), о лицензировании определенных видов предпринимательской деятельности (ст. 49) и ряд других.

С советских времен имеют устойчивое название отраслей права такие явления, как гражданское право, административное право, уголовное право и т. д., которые на самом деле являются не отраслями права, а массивами (отраслями) законодательства, представленными, как правило, несколькими законодательными и иными нормативными актами, содержащими разнородные нормы (стандарты поведения), направленные на взаимоувязанное регулирование разнородных общественных отношений соответствующей сферы жизни общества: экономической, социальной, управленческой и т. д.⁴

Учитывая выявленные формально-юридические признаки законодательных (нормативных) актов, их следует определить как *исходящие от различных органов государственной власти и содержащие разнородные нормы*, регулирующие человеческую деятельность как в части ее осуществления, так и в части ее публичной организации.

2. *С содержательной точки зрения законодательные акты* как внешние формы выражения права, несмотря на их субъективность, должны быть правовыми, т. е. по возможности наиболее точно отражать потребности общественной жизни. Неправовой государственный акт — это явный или скрытый произвол власти.

Правовой характер законодательных актов может быть в значительной степени обеспечен пониманием и решением задач, в частности, таких как: а) определение цели и предмета законодательного регулирования, его соотношения с подзаконным нормативным регулированием; б) соотношение федерального, регионального и местного регулирования; в) соотношение централизованного и локального регулирования; г) соотношение унифицированного и специализированного регулирования. Решение этих задач позволит понять существующие тенденции законодательного регулирования общественных отношений и определить его оптимальные пределы, обеспечить необходимый нормативный режим человеческой деятельности.

Прежде чем дать характеристику указанных выше задач, рассмотрим кратко понятие «*обеспечение необходимого нормативного режима человеческой деятельности*», которое в равной мере относится ко всем подлежащим решению задачам и позволяет показать, какое соотношение нормативных средств регулирования общественных отношений в наибольшей степени обеспечивает необходимый режим регулирования. Указанное понятие означает соответствие законодательства природе регулируемой им деятельности и тех отношений, которые опосредуют эту деятельность. Так, Конституция РФ гласит, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Полагаю, что эта конституционная гарантия в равной мере относится к любой не запрещенной законом человеческой деятельности, по определению основанной на свободе человека и гражданина. Законодательство должно определять лишь необходимые требования, предъявляемые к человеческой деятельности, оставлять широкий простор для собственного усмотрения индивида.

⁴ Антонов М. О системе и отраслях законодательства // Право и экономика. 2011. № 3. С. 53.

Следует различать понятия нормативного режима деятельности частных лиц и нормативного режима деятельности институтов общества, особенно органов государственной власти.

Нормативное регулирование деятельности частных лиц должно быть основано, главным образом, на диспозитивных началах, где неприемлема детальная регламентация отношений. В отличие от этого *нормативное регулирование властных отношений* должно характеризоваться детальная регламентацией поведения их участников (например, налогового органа и налогоплательщика), где важное значение приобретают юридические процедуры (административные, процессуальные). Соответственно, в той мере, в какой законодательство создает нормативные возможности для свободы человека и насколько строго оно определяет полномочия публичных органов, оно способствует решению задачи формирования гражданского общества (в том числе эффективной экономики) и построения правового государства.

Практическое значение теоретических положений о нормативном режиме человеческой деятельности заключается в том, что они могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства и практики его применения, формирования современного юридического мышления тех, кто занимается законотворчеством, организацией исполнения законов и разрешением общественных конфликтов. Правильное определение необходимого нормативного режима позволяет установить общее направление развития законодательства и наиболее адекватно отразить объективно существующую систему права, выработать концепцию того или иного проектируемого нормативного акта, использовать соответствующий юридический инструментарий (правовые средства, конструкции, механизмы).

Определение того, какой нормативный режим должен быть положен в основу разрабатываемого нормативного акта, есть первый шаг при переводе социально-экономических требований на юридический язык. Именно это определяет стратегию нормативного регулирования в обществе.

3. Рассмотрим кратко лишь одну из указанных выше задач, подлежащих решению в целях обеспечения правового характера законодательных актов, — задачу определения цели и предмета законодательного регулирования. Вопрос о границах деятельности законодателя рассматривается в юридической науке с позиции *достаточной минимизации законодательного регулирования общественных отношений*. Как известно, сфера действия права существует как объективная реальность независимо от того, осознаем мы ее или нет. Наряду со сферой действия права есть и сфера нормативного регулирования, т. е. правовые по своей природе общественные отношения, которые могут быть подвергнуты воздействию внешнего регулятора (закона, обычая, прецедента). В частности, законодатель придает правовым отношениям законную силу, подводит под защиту государства, утверждает в общественном сознании тот факт, что отношения имеют «нормальный», т. е. правильный характер. Таким образом, изначальным ограничителем деятельности законодателя (как и другого внешнего регулятора) служит сфера действия права, правовых отношений⁵.

Правовыми являются отношения индивидов, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Они возникают в результате разделения труда и обмена его результатами на эквивалентной основе. Внешний регулятор не может игнорировать эту закономерность, поскольку она и является объективным ограничителем воли внешнего регулятора, прежде всего законодателя.

Перераспределение материальных и духовных ценностей с помощью государства (законодательных, исполнительных и судебных органов) путем ограничений и стимулов может быть допустимо лишь тогда, когда направлено на установление или восстановление нарушенного эквивалента либо производится в интересах лиц, которые в силу своих психофизических свойств или по причине не зависящих от них чрезвычайных обстоятельств не могут выступать равной стороной в обмене эквивалентами. Вмешательство государства, в том числе посредством законодательного регулирования, в процессы свободного обмена, а также перераспределения благ с иных, пусть даже самых благих намерений приводит к нарушению эквивалентного характера отношений обмена и не может быть оправдано, это государственный произвол⁶.

Таким образом, поскольку законодательное регулирование является субсидиарным средством регулирования общественных отношений (дополняющим правовое саморегулирование), необходимо, прежде всего, определить *цели законодательного регулирования*. Из Конституции РФ следует, что права и свободы человека являются высшей ценностью и государство (включая его законодательную ветвь) обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действу-

⁵ Сильченко Н. В. Границы деятельности законодателя // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 15.

⁶ Там же. С. 18.

ющими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). О цели законодательного регулирования свидетельствует также ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина; не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина; права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. Представляется, что указанные положения Конституции РФ определяют *пределы законодательного регулирования*.

Вопросы, составляющие *предмет регулирования законов*, решены в Конституции РФ фрагментарно, например, в п. 4 ст. 81, п. 2 ст. 96, п. 2 ст. 114 Конституции РФ определено, что порядок выборов Президента РФ, порядок формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы, порядок деятельности Правительства определяются федеральными законами. Очевидно, существует необходимость принципиального определения предмета законодательного регулирования, что можно сделать как в Конституции РФ, так и в специальном законе о нормативных актах. Главное, однако, не в этом, а в том, каким образом должен быть определен перечень этих вопросов: исчерпывающим образом, посредством отражения базового перечня или закрепления принципов, с помощью которых должен решаться вопрос отнесения общественных отношений к предмету исключительного регулятивного воздействия законов⁷.

Представляется, что было бы разумно вопросы, составляющие предмет регулирования законов, решить, исходя из целей законодательного регулирования, в специальном законе о нормативных актах посредством определения базового перечня таких вопросов и закрепления принципов (критериев) их определения, подобно тому, как это сделано в ст. 34 Конституции Франции, в которой указаны *не только институты и отношения*, которые регулируются законодательными актами, но и *принципы*, на основе которых определяется предмет законодательного регулирования.

Субъективный характер законодательства позволяет согласиться с устоявшейся в юридической теории дифференциацией его на конституционное, гражданское, административное, уголовное законодательство, а также законодательство, регламентирующее соответствующие процессуальные отношения: конституционно-процессуальное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное и конституционно-процессуальное законодательство.

В системе законодательства наиболее высокой юридической силой обладает Конституция РФ (ст. 15), в которой содержатся основные нормы жизни общества: об основных правах и свободах личности, о взаимоотношениях личности и государства; о видах и компетенции органов государственной власти.

Стержневым законодательным актом является ГК РФ, объединяющий нормы, регулирующие частные отношения, и гарантирующий частным лицам наиболее стабильные условия деятельности. Вокруг ГК РФ группируются специальные законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие как отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности, так и отношения, основанные на власти и подчинении. В специальных нормативных актах учитывается динамика общественной жизни посредством определения публичных требований (ограничений, запретов и пр.), обеспечивающих общественный порядок на данный период развития общества.

В соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ. Это законодательное положение оценивается по-разному в юридической литературе, в основном критически, поскольку речь идет о соотношении законодательных актов одинаковой юридической силы, различие которых проявляется лишь в том, что один является кодифицированным законодательным актом, а другие — обычными законодательными актами⁸.

Полагаю все же, что решать вопрос о соотношении норм гражданского права, содержащихся в ГК РФ и других законодательных актах, следует не из традиционных формальных критериев (форма, юридическая сила и пр.), а из объективных, определяющих силу связи этих внешних форм выражения права с правом как таковым, из того, насколько непосредственно (или опосредованно) отражается право в нормах законодательных актов. Определяя приоритеты законодательных актов,

⁷ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. С. 128–129.

⁸ Там же. С. 133–167.

следует исходить из такого фактора, как степень соответствия законодательной нормы основным правам и свободам человека и гражданина.

С этих позиций не должно быть сомнений в том, что кодифицированные нормы гражданского законодательства обладают приоритетом перед нормами того же законодательства, содержащимися в других законодательных актах. Более того, риску предположить, что нормы гражданского законодательства (прежде всего, кодифицированные) должны выполнять системообразующую роль в системе всего законодательства. ГК РФ нередко называют экономической конституцией. Однако, учитывая, что нормы ГК РФ регулируют не только имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, но и личные отношения, основанные на тех же принципах, его значение значительно шире. Исходя из значения ГК РФ в системе законодательных актов, непосредственно обеспечивающего наряду с Конституцией РФ свободу человеческой деятельности, иные законодательные акты (не только специальные нормы гражданского законодательства, но и нормы административного, уголовного, процессуального законодательства) должны определять лишь *необходимые требования*, предъявляемые к человеческой деятельности, оставлять широкий простор для собственного усмотрения индивида. Остается лишь вопрос о том, как законодательно закрепить лидирующую роль кодифицированных норм гражданского законодательства? Логично было бы сделать это в законе о нормативных актах, который необходимо принять.

4. Пока система действующего российского законодательства оставляет желать лучшего. Чтобы представить ее состояние, следовало бы рассмотреть каждую из структурных частей этой системы, но я ограничусь лишь гражданским законодательством.

Гражданское законодательство представлено не только нормами ГК РФ, но и множеством норм гражданского законодательства, содержащихся в других законодательных актах, в том числе называемых кодексами: семейном, трудовом, земельном, жилищном и т. д. Вполне правомерно задаться вопросом: а сколько нам нужно кодексов?⁹ Дело не в названии формы нормативного акта, хотя и в этом тоже, так как незачем называть кодексом то, что на самом деле не является кодифицированным нормативным актом, который по определению должен содержать преимущественно однородные законодательные нормы с выделением в нем Общей и Особенной частей. Так, гражданский, уголовный, процессуальные кодексы, безусловно, являются кодифицированными нормативными актами и содержат определенную совокупность законодательных норм соответствующего рода. Семейный, трудовой, жилищный, лесной, земельный и многие другие кодексы на самом деле не являются кодифицированными нормативными актами, так как содержат разнородные законодательные нормы, поэтому их следовало бы именовать не кодексами, а обычными законами, соответственно: о регулировании семейных отношений, о регулировании трудовых отношений, о регулировании земельных отношений и т. д.

В юридической литературе правильно отмечается, что, например, деликт имеет свои особенности в отличие от договора, вещное право отличается от обязательственного права, но это не является основанием для их регулирования в отдельных кодексах (хотя и такое возможно — в Великобритании нет кодексов, но есть законы). Почему же тогда семейное право, жилищное право или торговое право должны выделяться в отдельные подразделения законодательства, выражаемые вовне в виде кодексов? Такая чрезмерная дифференциация гражданского законодательства разрушает его единство, препятствует его обобщимости и простоте при толковании и применении, уменьшает значение общих норм, регулирующих частные отношения, и влияет на правовую культуру. Данная проблематика не следует только из академического интереса. Она имеет большое практическое значение, в частности для вопроса кодификации определенной материи внутри и вне Гражданского кодекса, включая также вопросы создания специальных видов подсудности¹⁰.

Таким образом, кодификация российского гражданского законодательства характеризуется смешанным подходом, а по существу — непоследовательностью, хаотичностью. С одной стороны, законодатель отказался от принятия Торгового кодекса, включив нормы, регулирующие предпринимательские отношения, непосредственно в ГК РФ, но, с другой стороны, наряду с ГК РФ приняты и действуют указанные выше комплексные законодательные акты, необоснованно именуемые кодексами. Логично было бы нормы, регулирующие частные отношения, содержащиеся в указанных комплексных кодексах (законах), поместить непосредственно в ГК РФ в виде разделов (например,

⁹ Щелокаева Т. А. Сколько кодексов нужно России? // Правоведение. 2009. № 4. С. 102–108.

¹⁰ Книпер Р. Проблемы внутренней дифференциации частного права // Гражданское право в системе права / отв. ред. М. К. Сулейменов. Алматы. 2007. С. 30.

раздел «Семейное право») либо глав (например, глава «Вещные права на землю») и т. д. В законах о регулировании семейных отношений, о регулировании трудовых отношений, о регулировании земельных отношений и т. д. должны быть оставлены преимущественно нормы, регулирующие публичные отношения в соответствующей сфере жизни общества, закрепляющие гарантии прав частных лиц, с одной стороны, и необходимые ограничения их свободы, с другой. Примеры такого подхода существуют. Например, нормы, регулирующие страховые (частные) отношения, сосредоточены в ГК РФ (гл. 48), а нормы о публичной организации страхового дела — в Федеральном законе от 31 декабря 1997 г. «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹¹.

Дифференциация гражданского законодательства должна проявляться, прежде всего, в рамках единого ГК РФ и по необходимости получать развитие в обычных законах, регулирующих ту или иную сферу частной жизни общества, при условии допущения субсидиарного применения норм ГК РФ к отношениям, регулируемым этими законами. Разделение же норм, регулирующих отношения, основанные на равенстве, между несколькими кодексами (гражданским, торговым, трудовым, семейным и т. д.), представляет собой архаичный подход, характерный для стран с дуалистической (плюралистической) системой частного права, в частности Германии и Франции, и подвергается критике не только в российской юридической науке. Например, германский профессор Р. Книпер высказывается за отказ от дуализма частного права. В частности, он пишет, что легитимный правовой состав подлинного торгового права весьма мал, имеются большие сомнения относительно его самостоятельной кодификации, однако расходы на законодательную деятельность, связанную с отменой Германского торгового уложения, слишком высоки. Чтобы представить соразмерный объемный Торговый кодекс, к нему присоединяют разделы (валютное право, банковское право, биржевое право, конкурентное право, нормы, регулирующие обращение ценных бумаг, отношения банкротства), которые однозначно не представляют собой только торговое право¹².

5. Закон «О нормативных актах». Представленная выше оценка состояния российского законодательства свидетельствует о полезности, если не сказать насущной потребности в разработке закона «О нормативных актах», в котором будут урегулированы все основные аспекты законодательной и иной нормотворческой деятельности: понятие нормативного акта; границы нормативного регулирования; принципы нормативной деятельности (исходя из целей и предметов нормативного регулирования, учета различий характера человеческой деятельности и деятельности политических институтов); виды нормативных актов и их соотношение друг с другом (законодательные и подзаконные акты; федеральные, региональные и местные акты; централизованные и локальные акты; общие и специальные акты и т. д.), включая прецедентные нормы, обычаи, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; другие аспекты, соответствующие содержанию такого закона (в частности, порядок разработки законопроекта, включая его общественное обсуждение, принятие, опубликование, изменение и отмену и т. д.). Определяющим началом во всех случаях должно быть признание, соблюдение и защита государством прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ).

Вопрос о необходимости принятия такого закона давно обсуждается в юридической науке¹³. Во многих государствах, включая все государства — участники СНГ, кроме России, такие законы приняты. Разработан и принят также модельный закон «О нормативных правовых актах» для государств — участников СНГ. Теоретические разработки, касающиеся концепции, структуры и содержания закона о нормативных актах, включая рекомендации, содержащиеся в настоящей работе, практика издания и применения такого закона в странах, где он принят и действует, позволяют предложить и российскому законодателю разработать и принять федеральный закон «О нормативных актах».

Литература

1. Антонов М. О системе и отраслях законодательства // Право и экономика. 2011. № 3.
2. Генкин Д. М. К вопросу о системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9.

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

¹² Книпер Р. Указ соч. С. 31–32.

¹³ См., например: Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 3–9; Лукьянова Е. Г. Некоторые проблемы правотворчества в современной России // Правоведение. 2007. № 6. С. 159–165; Панова И. В. О нормативном правовом акте / Вестник ВАС РФ. 2009. № 6. С. 57–73.

3. Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12.
4. Книпер Р. Проблемы внутренней дифференциации частного права // Гражданское право в системе права / отв. ред. М. К. Сулейменов. Алматы. 2007.
5. Лукьянова Е. Г. Некоторые проблемы правотворчества в современной России // Правоведение. 2007. № 6. С. 159–165.
6. Марченко М. Н. Источники права. М., 2005.
7. Панова И. В. О нормативном правовом акте // Вестник ВАС РФ. 2009. № 6. С. 57–73.
8. Сильченко Н. В. Границы деятельности законодателя / Советское государство и право. 1991. № 8.
9. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. М., 1962.
10. Тихомиров Ю. А. Теория закона / под ред. В. П. Казимирчука. М., 1982.
11. Щелокаева Т. А. Сколько кодексов нужно России? // Правоведение. 2009. № 4. С. 102–108.
12. Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

References

1. Antonov, M. On the System and Branches of Legislation [O sisteme i otraslyakh zakonodatel'stva] // Law and Economics [Pravo i ehkonomika]. 2011. No. 3. (in rus)
2. Genkin, D. M. To the Question of the System of Soviet Socialist Law [K voprosu o sisteme sovetskogo sotsialisticheskogo prava] // Soviet State and Law [Sovetskoe gosudarstvo i pravo]. 1956. No. 9. (in rus)
3. Kazmin, I. F., Polenina, S. V. "Law of Laws": Problems of Publication and Content [«Zakon o zakonah»: problemy izdaniya i soderzhaniya] // Soviet State and Law [Sovetskoe gosudarstvo i pravo]. 1989. No. 12. (in rus)
4. Kniper, R. Problems of Internal Differentiation of Private Law [Problemy vnutrennei differentsiatsii chastnogo prava] // Civil Law in the System of Law [Grazhdanskoe pravo v sisteme prava] / edited by M. K. Suleimenov. Almaty. 2007. (in rus)
5. Lukyanova, E. G. Some Problems of Law-making in Modern Russia [Nekotorye problemy pravotvorchestva v sovremennoi Rossii] // Law [Pravovedenie]. 2007. No. 6. Pp. 159–165. (in rus)
6. Marchenko, M. N. Sources of Law [Istochniki prava]. M., 2005. (in rus)
7. Panova, I. V. On the Normative Legal Act [O normativnom pravovom akte] // Vestnik SAC of the Russian Federation [Vestnik VAS RF]. 2009. No. 6. Pp. 57–73 (in rus)
8. Silchenko, N. V. Boundaries of the Activities of the Legislator [Granitsy deyatel'nosti zakonodatelya] // Soviet State and law [Sovetskoe gosudarstvo i pravo]. 1991. No. 8. (in rus)
9. Theoretical Issues of Systematization of Soviet Legislation [Teoreticheskie voprosy sistematzatsii sovetskogo zakonodatel'stva] / Under ed. S. N. Bratush, I. S. Samoshchenko. M., 1962. (in rus)
10. Tikhomirov, Yu. A. Theory of Law [Teoriya zakona] / edited by V. P. Kazimirchuk. M., 1982. (in rus)
11. Shelokaeva, T. A. How Many Codes Does Russia Need? [Skol'ko kodeksov nuzhno Rossii?] // Law [Pravovedenie.]. 2009. No. 4. Pp. 102–108. (in rus)
12. Legal Encyclopedia [Yuridicheskaya ehntsiklopediya] / edited by B. N. Topornina. M., 2001. (in rus)