

А.В. Кузьмин

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ДОГОВОРНОГО ПРАВА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Андрей Владимирович Кузьмин – зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент, Государственный институт, экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; e-mail: ak78rus@gmail.com.

Рассматриваются нормативные правовые акты федерального уровня как элементы системы источников договорного права. Автором сформулированы выводы о структуре системы источников договорного права, основой которой выступают нормативные правовые акты федерального уровня. Приведен уникальный пример правового регулирования договорных отношений нормами Федерального конституционного закона; отражено место и предметная сфера регулирования нормативных правовых актов разного уровня в системе источников договорного права.

Ключевые слова: источник права; источник договорного права; договорное право; договор; нормативный правовой акт; Федеральный закон; Указ Президента; Постановление Правительства.

A.V. Kuzmin

REGULATORY LEGAL ACTS AS SOURCES OF CONTRACT LAW: FEDERAL LEVEL

Andrey Kuzmin – Head, the Department of Civil Law Disciplines, PhD in Law, Associate Professor, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; e-mail: ak78rus@gmail.com.

The article examines federal regulatory legal acts as an element of the contract law sources system. The author formulates conclusions about the system of sources of the contract law the basis whereof is considered to be federal regulatory legal acts. The article provides a unique example of legal regulation of contractual relations by the Federal Constitutional Law. The paper also reflects the place and the subject area of regulating different normative-legal acts in the system of sources of contract law.

Keywords: source of law; source of contract law; contract law; treaty; regulatory legal act; Federal Law; Presidential decree; Governmental decree.

Формально-юридические источники права в отечественной теоретико-правовой науке понимаются как «формы объективизации государственной воли, направленной на официальное закрепление или санкционирование нормативных правовых предписаний, обеспечиваемых принудительной силой государства» [7, с. 31]. Основным формально-юридическим источником права в Российской Федерации является нормативный правовой акт, под

которым традиционно понимается «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный

круг лиц и рассчитанные на многократное применение» [5]. Значение нормативных правовых актов обусловлено повышением роли государства в регулировании наиболее значимых общественных отношений.

Нормативные правовые акты выступают источниками правового регулирования всех без исключения отраслей российского права. В этом смысле не является исключением гражданское право. Так, например, В.П. Камышанский высказывался об источниках гражданского права следующим образом: «Нормы, регулирующие гражданские отношения, находят свое внешнее объективированное выражение в статьях различных нормативных актов, которые принято именовать источниками гражданского права» [2, с. 24]. Е.А. Суханов объединяет все нормативные правовые акты, регулирующие гражданские отношения, понятием «гражданское законодательство»: «В современных развитых правовых системах господствующей формой (источником) права являются нормативные акты, среди которых приоритетное место занимают законы как акты высшей юридической силы. В гражданско-правовой сфере они традиционно охватываются понятием гражданского законодательства» [6, с. 79].

Из системного единства отрасли гражданского права с его подотраслями вытекает, что нормативный правовой акт является основным источником как отрасли права, так и ее подотраслей, в том числе и такой его подотрасли, как договорное право. Следует отметить, что нормативный правовой акт выступает регулятором общественных отношений наряду с другими источниками права: международным договором, правовым обычаем, решением Конституционного суда РФ. Однако, учитывая объем правового регулирования, приходящийся на упомянутые источники права, представляется очевидным и справедливым отнести нормативные правовые акты к основным (типичным) источникам договорного права, а иные источники – к факультативным (нетипичным) [3, с. 79]. В качестве источников договорного права следует рассматривать прежде всего нормативные правовые акты федерального

уровня. Это обусловлено положениями п. «о» ст. 71 Конституции РФ, который относит, в частности, гражданское законодательство к исключительной компетенции РФ.

Таким образом, в системе нормативных актов как основных источников договорного права следует рассматривать федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на то, что традиционно наиболее весомым по юридической силе законом является федеральный конституционный закон, такая логическая конструкция применительно к договорному праву представляется не вполне логичной. В первую очередь следует отметить определенный диссонанс в системном представлении источников договорного права, связанный с нетипичным вариантом правового регулирования договорных отношений федеральным конституционным законом. Несмотря на исключительную предметную сферу правового регулирования актов такого уровня, можно наблюдать пример включения в федеральный конституционный закон нормы договорного права. Так, п. 22 ст. 66 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) «О референдуме Российской Федерации» установлены типично частноправовые правила, определяющие перечень существенных условий договора: «В договоре на предоставление платного эфирного времени указываются следующие условия: вид (форма) агитации по вопросам референдума, дата и время выхода в эфир агитационного материала, продолжительность предоставляемого эфирного времени, размер и порядок его оплаты, формы и условия участия журналиста (ведущего) в теле-, радиопередаче» [8].

Ядром системы нормативных правовых актов как источников договорного права выступает Гражданский кодекс РФ (ГК РФ), состоящий из четырех частей и придающий системообразующее значение для гражданского законодательства в сфере правового регулирования договорных

отношений. В ГК РФ сегодня содержится более 1 700 статей, регулирующих различные правоотношения. При этом из всего объема норм, закрепленных в ГК РФ, значительная их часть (около 600 статей) регулирует договорные отношения непосредственно. В первой части ГК РФ закреплены общие положения о договоре (ст. 420–453), вторая часть посвящена отдельным видам договоров (ст. 454–1053). Из этого можно сделать вывод о том, что договорное право как одна из подотраслей гражданского права занимает основное место в его системе. Предметом правового регулирования гражданского права как отрасли права являются имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, нормы же договорного права выступают процедурным элементом для реализации имущественных прав. Следовательно, предмет правового регулирования договорного права – отношения по согласованной реализации средствами и методами договорного взаимодействия субъективных прав и юридических обязанностей в сфере имущественных и личных неимущественных отношений. Обратим внимание на то, что еще около 600 статей ГК РФ регулируют договорные отношения опосредованно. Так, правовой режим субъекта договорных отношений вытекает из правового режима субъекта гражданского права (подраздел 2 ГК РФ), правовой режим предмета договора – из правового режима объекта гражданских прав (подраздел 3 ГК РФ) и т.п.

Кроме того, источниками гражданского права, а значит, и договорного права, выступают иные нормативные правовые акты. В гражданско-правовой сфере они охвачены понятием гражданского законодательства, которое, согласно ст. 3 ГК РФ, состоит из ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие гражданские правоотношения, не входят в гражданское законодательство, однако являются источниками гражданского права (в том числе договорного).

Одна из важных составляющих проблемы нормативного правового регулирования договорных отношений – формирование гражданского законодательства на основе ГК РФ (ст. 3). Вместе с тем представляется, что некоторые федеральные законы нельзя считать основывающимися на ГК РФ. Наоборот, именно императивными правилами, которые установлены такими законами, оказывается регулятивное воздействие на ГК РФ. Например, положения Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (в ред. от 14 марта 2022 г.) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» лишь на первый взгляд кажутся вытекающими и основанными на ГК РФ. В действительности именно Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ определяет базовое правовое регулирование отношений в сфере долевого строительства, а ГК РФ выступает лишь вспомогательным документом, дополняющим правовое регулирование таких отношений. Данное предположение не является принципиальным и не изменяет приоритета юридической силы специальной нормы над общей (хотя относительно юридической силы специальной нормы, содержащейся в нижестоящем по уровню нормативном акте, ответ не представляется настолько однозначным).

Основной объем специальных норм, регламентирующих особенности договоров различных видов, закреплен в федеральных законах. Анализируя действующее законодательство, можно утверждать, что федеральные законы составляют примерно половину от общего числа нормативных правовых актов в сфере договорного права. В абсолютных цифрах количество таких актов представить сложно, поскольку это зависит от методологии их подсчета. Если рассматривать только федеральные законы самостоятельного регулятивного содержания и исключить из анализа законы о внесении изменений и дополнений, то на сентябрь 2022 г. их принято около 65. Изучая содержание

этих федеральных законов, можно заключить, что ряд федеральных законов дублируют положения ГК РФ, другие – закрепляют специальные нормы, которые применяются при конкуренции норм. Например, глава 40 ГК РФ содержит общие положения о перевозке, а Кодекс торгового мореплавания РФ конкретизирует их, определяя виды договора морской перевозки груза, его форму, основания прекращения такого договора. Напротив, в ГК РФ не говорится относительно регулирования отношений при участии в долевом строительстве, но существует специальный закон, который дает определение договора участия в долевом строительстве, определяет его форму, существенные условия, цену договора, сроки и порядок расторжения договора [1], фактически формируя новую договорно-правовую конструкцию.

Указы Президента РФ занимают незначительную часть в структуре источников договорного права. Можно выявить примерно двадцать указов Президента РФ (без учета указов о внесении изменений и дополнений), регулирующих в той или иной степени договорные отношения. При этом резкое повышение активности данной формы правотворчества связано, во-первых, со спецификой предметной сферы – формированием контрсанкционного правового режима договорных отношений с контрагентами, являющимися резидентами недружественных стран. Во-вторых, с инструментальной: так называемое указное правотворчество практически всегда направлено на оперативное реагирование на сложившуюся ситуацию и выступает фактором, способным «устранить элементы нормотворческой инертности коллегиального органа (как Парламента, так и Правительства). Именно поэтому субъектом преодоления такой инертности выступил Президент РФ как субъект государственно-властной деятельности, обладающий наибольшим объемом полномочий, наибольшим объемом легитимности и имеющий практически все возможности по оперативному реагированию на вызовы, возникающие в связи с исследуемыми обстоятельствами» [4, с. 16].

В основном это затрагивает публичное право, что предопределило активное использование правотворческих ресурсов Президента РФ в условиях разработки и реализации контрсанкционных мероприятий. Например, Указ Президента РФ от 28 февраля 2022 г. № 79 (в ред. от 9 июня 2022 г.) «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» вносит ограничения в системное исполнение заключенных договоров займа и договоров на оказание банковских услуг.

Однако и в сфере частноправовых отношений существуют примеры подобных актов. Так, в п. 7 Положения о порядке передачи для завершения строительства и продажи незавершенных строительством жилых домов, утвержденного Указом Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1181 «О мерах по обеспечению достройки незавершенных строительством жилых домов», установлено дополнительное существенное условие для соответствующего договора: «доли первоначального заказчика объекта и победителя (победителей) конкурса в праве общей долевой собственности на готовый к эксплуатации жилой дом; порядок приобретения победителем (победителями) конкурса имущественных прав на достраиваемую долю жилого дома в результате инвестирования строительства объекта». Помимо варианта «уточняющего указного правотворчества» акты подобного рода могут закреплять типовые формы договоров. В частности, такие формы установлены Указом Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21 (в ред. от 6 октября 2020 г.) «О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение», Указом Президента РФ от 26 октября 2017 г. № 518 (в ред. от 6 октября 2020 г.) «О некоторых вопросах прохождения службы сотрудниками федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы» и др.

Наиболее значительный объем норм договорного права содержится в постановлениях Правительства РФ. Эти подза-

конные акты должны соответствовать ГК РФ, иным федеральным законам, указам Президента РФ и принимаются на основании и во исполнение вышестоящих нормативных правовых актов. Постановления Правительства РФ, как и федеральные законы, содержат специальные нормы договорного права, позволяющие детально урегулировать гражданские правоотношения специфического характера, которые законодатель счел уместным не закреплять в ГК РФ или в федеральных законах, а по различным причинам отнес их регламентацию на уровень подзаконного регулирования.

С 1993 по 2022 г. Правительством РФ принято более ста нормативных актов, регулирующих договорные отношения. Можно выделить основные группы таких актов.

Во-первых, постановления Правительства РФ, регламентирующие существенные условия узкоспециализированных договоров. Например, постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о существенных условиях договоров аренды аэродромов гражданской авиации, находящихся в федеральной собственности...» раскрывает и расширяет положения, находящиеся в главе 34 ГК РФ. Пункт 52 постановления Правительства РФ от 13 сентября 2021 г. № 1547 «Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения...» содержит существенные условия соответствующего договора, конкретизируя в п. 9 закрепленные в ГК РФ общие положения о договоре: «Договор о подключении является публичным и заключается в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации, с учетом особенностей, определенных настоящими Правилами».

Во-вторых, постановления Правительства РФ, устанавливающие форму типового договора. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 24 октября 2019 г. № 1363 «Об утверждении формы типового договора на оказание услуг по обращению с

отходами I и II классов опасности», а также постановление Правительства РФ от 17 февраля 2020 г. № 167 «Об утверждении примерной формы соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития».

В-третьих, постановления Правительства РФ, содержащие императивные нормы, деконструирующие или модифицирующие заключенный гражданско-правовой договор полностью или в части. Так, в связи с объявленной Всемирной организацией здравоохранения пандемией COVID-19 Правительство РФ приняло ряд постановлений, приостанавливающих исполнение обязательств контрагентами по некоторым договорам. Например, постановления Правительства РФ от 20 июня 2020 г. № 901, от 23 июня 2020 г. № 909 и № 910, от 6 июля 2020 г. № 991 устанавливают особенности исполнения договоров перевозки различными видами транспорта, определяя правовые последствия (перенос рейса или возврат денежных средств) при изменении или отмене транспортного сообщения как актами органов государственной власти, так и решением перевозчика. В связи с необходимостью защиты экономических интересов государства, обусловленной санкционной экономической политикой недружественных государств, Правительство РФ приняло ряд постановлений, фактически ограничивающих ответственность отечественных субъектов договорных отношений за неисполнение договорных обязательств. В качестве примера приведем постановление Правительства РФ от 19 марта 2022 г. № 412 (в ред. от 28 мая 2022 г.) «Об утверждении особенностей исполнения договоров финансовой аренды (лизинга), договоров аренды иностранных воздушных судов, используемых для полетов лицами, указанными в пункте 3 статьи 61 Воздушного кодекса Российской Федерации, авиационных двигателей в 2022 году».

Относительно небольшой объем норм договорного права (около 50 актов) находится в нормативных актах федеральных органов исполнительной власти. Такие

акты подлежат обязательной государственной регистрации и издаются в форме приказов, распоряжений, правил, положений и инструкций. Приказами различных ведомств в основном установлены формы типовых договоров или конкретизированы условия (обязательные или типовые) для договоров отдельных видов. Примером может служить приказ Минэнерго России от 7 апреля 2010 г. № 149 (в ред. от 20 августа 2020 г.) «Об утверждении порядка заключения и существенных условий договора, регулирующего условия установки, замены и (или) эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов» (зарегистрировано в Минюсте России 29 июня 2010 г. № 17646), приказ Минприроды России от 27 июля 2020 г. № 488 «Об утверждении типового договора купли-продажи лесных насаждений» (зарегистрировано в Минюсте России 7 декабря 2020 г. № 61294), приказ Ростуризма от 27 ноября 2020 г. № 448-Пр-20 «Об утверждении типовых форм договора о реализации туристского продукта, заключаемого между туроператором и туристом и (или) иным заказчиком, и договора о реализации туристского продукта, заключаемого между турагентом и туристом и (или) иным заказчиком» (зарегистрировано в Минюсте России 30 ноября 2020 г. № 61166) и т.п.

Подводя итог исследованию системы нормативных правовых актов федерального уровня как источников договорного права, представляется логичным сделать следующие выводы:

1. В качестве основных источников договорного права следует рассматривать нормативные правовые акты федерального уровня. Это обусловлено, во-первых, положениями п. «о» ст. 71 Конституции РФ, который относит гражданское законодательство к исключительной компетенции РФ, во-вторых, значительным объемом правового регулирования, приходившимся на нормативные правовые акты по сравнению с иными источниками права.

2. В систему нормативных правовых актов как источников договорного права следует включать федеральные конститу-

ционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

3. Несмотря на то, что традиционно наиболее весомым по юридической силе является федеральный конституционный закон, такая логическая конструкция применительно к договорному праву представляется не вполне логичной в связи с включением в Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) «О референдуме Российской Федерации», нормы договорного права.

4. Ядром системы нормативных правовых актов как источников договорного права выступает Гражданский кодекс РФ, состоящий из четырех частей и придающий системообразующее значение для гражданского законодательства в сфере правового регулирования договорных отношений.

5. Основной объем специальных норм, регламентирующих особенности договоров различных видов, закреплен в федеральных законах. Если рассматривать только федеральные законы самостоятельного регулятивного содержания и исключить из анализа законы о внесении изменений и дополнений, то на сентябрь 2022 г. их принято около 65. Изучая содержание этих федеральных законов, можно заключить, что некоторые федеральные законы дублируют положения ГК РФ, другие – закрепляют специальные нормы, применяющиеся при конкуренции норм.

6. Указы Президента занимают незначительную часть в структуре источников договорного права. Можно выявить около двадцати указов Президента РФ (без учета указов о внесении изменений и дополнений), регулирующих в той или иной степени договорные отношения. Актуальность данной формы правотворчества связана, во-первых, со спецификой предметной сферы – формированием контрсанкционного правового режима договорных отношений с контрагентами, являющимися резидентами недружественных стран.

Во-вторых, с инструментальной – так называемое указное правотворчество практически всегда направлено на оперативное реагирование на сложившуюся ситуацию и выступает фактором, способным устранить элементы нормотворческой инертности коллегиального органа (как Парламента, так и Правительства).

7. Значительный объем норм договорного права содержится в постановлениях Правительства РФ, которые, как и федеральные законы, содержат специальные нормы договорного права, позволяющие детально урегулировать гражданские правоотношения специфического характера, которые законодатель счел уместным не закреплять в ГК РФ или в федеральных законах, а по различным причинам отнес их регламентацию на уровень подзаконного регулирования. С 1993 по 2022 г. Правительством РФ принято более ста нормативных актов, регулирующих договорные отношения, которые (акты) можно распределить по нескольким группам: во-первых, постановления Правительства РФ, регламентирующие существенные условия узкоспециализированных договоров. Во-вторых, постановления Правительства РФ, устанавливающие форму типового договора. В-третьих, постановления Правительства РФ, содержащие императивные нормы, деконструирующие или модифицирующие заключенный гражданско-правовой договор полностью или в части.

8. Небольшой объем норм договорного права (около 50 актов) закреплён в нормативных актах федеральных органов исполнительной власти. Такие акты подлежат обязательной государственной регистрации, их издаются в форме приказов, распоряжений, правил, положений и инструкций. Приказами различных ведомств в основном установлены формы типовых договоров или конкретизированы условия (обязательные или типовые) для договоров отдельных видов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (в ред. от 14.03.2022 г.) // Российская газета. 2004. 31 декабря.

2. Камышанский В.П. Гражданское право: в 2 ч. Ч. 1. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 543 с.

3. Кузьмин А.В., Ушаков Н.А. Нетипичные источники в системе формально-юридических источников российского права // Социология и право. 2022. Т. 14. № 1. С. 78–83.

4. Кузьмин А.В., Грошков Н.Н. Формирование системы источников правового регулирования режима повышенной готовности к чрезвычайным ситуациям // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2021. № 2. С. 11–21.

5. Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»: подготовлен Минюстом России // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#007296983870655116> (дата обращения: 12.09.2022).

6. Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Т. 1. Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2006. 720 с.

7. Теория государства и права. Ч. 3 / под ред. А.В. Кузьмина. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2012. 264 с.

8. О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/?ysclid=I9lwrqbnbs919845306 (дата обращения: 12.09.2022).