

УДК 347.91/.95

Некоторые пробелы и проблемы законодательного регулирования гражданско-правовых отношений на современном этапе

Валуйсков Николай Викторович

Кандидат юридических наук, доцент,
Донской государственный технический университет,
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал в г. Шахты),
346500, Российская Федерация, г. Шахты, ул. Шевченко, 147;
e-mail: valuiskov58@mail.ru

Бондаренко Любовь Викторовна

Кандидат экономических наук,
Донской государственный технический университет,
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал в г. Шахты),
346500, Российская Федерация, г. Шахты, ул. Шевченко, 147;
e-mail: Bondarenko20.06.1984@mail.ru

Арутюнян Ани Давидовна

Ассистент,
Донской государственный технический университет,
Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал в г. Шахты),
346500, Российская Федерация, г. Шахты, ул. Шевченко, 147;
e-mail: ya.ani18@yandex.ru

Аннотация

В статье проанализирована проблема единства гражданско-правового регулирования отношений в сфере гражданского оборота. В этом состоит одна из главных задач Гражданского кодекса РФ, которая на сегодня не решена. Внимание авторов сфокусировано на таких уровнях ее решения, как региональный и федеральный. При решении первого авторы рассматривают вопрос об определении законодательной компетенции региональных органов государственной власти в сфере регулирования гражданско-правовых отношений; формулируют предложение о целесообразности наделения региональных

органов власти законодательной компетенцией в сфере регулирования гражданско-правовых отношений локального характера. Решение проблемы единства гражданско-правового регулирования отношений в сфере гражданского оборота на федеральном уровне авторы видят в процессе унификации правового режима при регулировании гражданско-правовых отношений в сфере имущественного оборота природных ресурсов. В связи с принятием многочисленных федеральных законов в сфере использования лесов, недр, водных объектов, водных биоресурсов, животного мира и значительной пробельностью Гражданского кодекса РФ в регулировании права собственности и иных вещных прав на данные природные ресурсы этот вопрос особенно актуален. В результате, однородные по своему характеру отношения по-разному регулируются в федеральных законах.

Для цитирования в научных исследованиях

Валуйсков Н.В., Бондаренко Л.В., Арутюнян А.Д. Некоторые пробелы и проблемы законодательного регулирования гражданско-правовых отношений на современном этапе // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 345-352.

Ключевые слова

Гражданское законодательство, гражданский оборот, предметы ведения; субъекты РФ, регулирующая компетенция, природные ресурсы.

Введение

В соответствии со ст.ст. 1 и 8 ее Конституции Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Это одна из основ конституционного строя современного федеративного государства, исходя из которой гражданское законодательство должно быть единым. Гражданское законодательство РФ в соответствии с пунктом «о» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении РФ. Это значит, что органы государственной власти субъектов РФ конституционно не наделены законодательной компетенцией по регулированию гражданско-правовых отношений. Однако практическая реализация этой, казалось бы, простой и ясной конституционной нормы существенно осложняется рядом других конституционных положений.

Современное состояние гражданско-правовых отношений и особенности их законодательного регулирования

В силу ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»), жилищное, земельное, водное, лесное законодательство,

законодательство о недрах (пункт «к»). Совместное ведение означает, что по данным вопросам регулирующей компетенцией обладают как федеральные, так и региональные органы власти. При этом предполагается, что законы субъектов РФ, издаваемые в развитие соответствующих федеральных законов, не могут противоречить последним. Возвращаясь к предметам исключительного ведения РФ, отметим, что по смыслу пунктов «д» и «и» ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная собственность и управление ею, федеральный транспорт, находясь в предметах исключительного федерального ведения, могут выступать объектом регулирующего воздействия только со стороны федеральных органов власти. Это, конечно, создает трудности в определении и реализации регулирующей компетенции субъектов РФ по таким значимым для их социально-экономического развития вопросам, как гражданско-правовое регулирование собственности субъектов РФ и регионального транспорта, поскольку, исходя из буквального прочтения ст. 71 (вернее, ее пунктов «д» и «и») и ст. 73 Конституции РФ, у правоприменителей складывается мнение, что данные вопросы остаются в ведении субъектов РФ [см. подр. Кривов, 2016, 85].

По признанию ряда авторов, совместное ведение, наряду с исключительным федеральным ведением, выступает источником ведения субъектов РФ [Аникин, 2011, 13]. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения <...> субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Это значит, что по вопросам, прямо не отнесенным к федеральному и совместному ведению, субъекты РФ могут реализовывать всю полноту предоставленной им государственной власти, в том числе принимать собственные правовые акты. На практике так и происходит. Региональные органы власти осуществляют гражданско-правовое регулирование в отношении региональной собственности и регионального транспорта. Так, в 2008 году правительством города федерального значения Москвы утверждены Правила пользования монорельсовой городской системой, которыми также регулируются условия гражданско-правового договора пассажирской перевозки [Севрюкова, 2008, www].

Ввиду сохраняющейся пробельности российского гражданского законодательства, сдерживать такую региональную нормотворческую деятельность посредством запретов и санкций невозможно. Более того, непростая экономическая ситуация в ряде субъектов РФ нередко требует принятия оперативных управленческих решений в сфере регулирования отношений собственности. В связи с этим актуальным для федерального законодателя является вопрос наделения региональных органов власти регулирующей компетенцией в сфере гражданско-правовых отношений локального характера. По оценкам специалистов, «такое решение федерального законодателя соответствовало бы Конституции РФ (в том смысле, не потребовало бы внесения изменений в ст. 71 Конституции РФ) и могло бы быть достигнуто в рамках Гражданского кодекса РФ» [Хабриева, Тихомиров, 2010, 230]. В то же время в определенной мере оно выступило бы компенсацией того, что с начала 2000-х годов в ходе федеративных реформ посредством текущего федерального регулирования (т. е. принятия федеральных

законов) субъекты РФ в одностороннем порядке были лишены конституционно презюмируемых (т. е. конституционно предоставленных) регулирующих прерогатив по таким гражданско-правовым вопросам совместного ведения, как владение, пользование и распоряжение землей, водными и лесными ресурсами [см. О состоянии законодательства..., 2011]. Так, Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» стал «притчей во языцех» и наиболее цитируемым примером того, как в результате беспрестанного внесения в него изменений (т. е. посредством текущего законодательного регулирования) федеральным законодателем фактически была «выхолощена» вся региональная законодательная компетенция из такой сферы совместного ведения, как определение порядка пользования недрами для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых [Пименова, 2015, 183].

Пробельность гражданского законодательства в части определения регулирующей компетенции региональных органов власти в сфере гражданско-правовых отношений локального характера усугубляется проблемой унификации правового режима при регулировании однородных гражданско-правовых отношений на федеральном уровне. Согласно ст. 3 Гражданского кодекса РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ. Однако при оценке данного вопроса Конституционным Судом РФ в его определении от 05.11.1999 была высказана позиция, что в силу ст. 76 Конституции РФ ни один федеральный закон по отношению к другому федеральному закону не обладает большей юридической силой [Струнникова, 2000, 363]. Такой вывод потенциально позволяет федеральному законодателю по-разному регулировать гражданско-правовые отношения. Наиболее ярко такая тенденция проявилась в сфере природоресурсного законодательства, предметом регулирующего воздействия которого выступают отношения по использованию и охране природных ресурсов¹.

Дело в том, за последнее время усилиями федерального законодателя существенно обновлены Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, а также принято большое количество федеральных законов, непосредственно регулирующих право собственности и другие вещные права на недра, водные объекты, водные биоресурсы, животный мир. Наиболее значимые преобразования коснулись уменьшения сферы публично-правовых отношений и замены их гражданско-правовыми², что демонстрирует смену подходов (с публично-правового на частноправовой) к регулированию использования природных ресурсов. В результате это привело к попытке федерального законодателя перераспределить предметы правового регулирования между гражданским и природоресурсным законодательством (не в пользу последнего), что, конечно же, вызвало резкое несогласие со стороны экспертов в сфере

1 О соотношении природоресурсного и природоохранного законодательства (как подотраслей экологического права) см. [Дубовик, 2010, 12].

2 Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» произошла фактическая замена объекта правового регулирования – окружающей среды и ее компонентов, их охраны на иной объект – хозяйственную деятельность и регулирование некоторых видов воздействий, которые она оказывает на состояние окружающей среды. Анализ содержания норм главы 3 Водного кодекса РФ, глав 6-8 Лесного кодекса РФ также подтверждает наличие указанной тенденции.

экологического права [Бринчук, 2009, 25-37]. В то же время это не привело к единообразию в гражданско-правовом регулировании имущественного оборота природных ресурсов. Попытки усовершенствовать правопорядок в области использования природных ресурсов должны соотноситься с существующей практикой гражданско-правового регулирования соответствующих отношений в Гражданском кодексе РФ. По справедливым замечаниям цивилистов [Абова, 2012, 80], гарантируемое Конституцией РФ единство гражданского оборота предполагает, прежде всего, единство подходов к законодательному регулированию гражданско-правовых отношений. Именно в этом видится одна из главных задач Гражданского кодекса РФ, которая на сегодняшний день пока что не решена.

Заключение

В действующей редакции Гражданского кодекса РФ имеется глава 17 «Право собственности и другие вещные права на землю», однако в нем отсутствуют нормы, которые бы регулировали гражданско-правовые отношения собственности в отношении других природных ресурсов и животного мира. Это создает правовой вакуум и потенциал для регулирования, расходящегося с основными началами и принципами функционирования гражданского законодательства. В итоге, федеральные законы, принимаемые сегодня по вопросам использования отдельных природных ресурсов, не имеют единой правовой основы, создавая ситуацию «лоскутного одеяла» в сфере гражданско-правового регулирования имущественного оборота природных ресурсов, когда однородные по своему характеру отношения по-разному регулируются в однопорядковых (по своей юридической силе) федеральных законах.

Библиография

1. Абова Т.Е. Некоторые вопросы регулирования гражданско-правовых отношений в свете проекта федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 5. С. 79-95.
2. Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов России: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 50 с.
3. Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями // Государство и право. 2009. № 7. С. 25-37.
4. Дубовик О.Л. Экологическое право: реальность и проблемы ревизионизма // Бринчук М.М., Дубовик О.Л. (ред.) Актуальные проблемы экологического права: труды. 2010. № 2. М.: Институт государства и права РАН, 2010. С. 7-36.

5. Кривов В.Д. (ред.) Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма: Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2016. № 30 (629). 95 с.
6. О состоянии законодательства Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года. М.: Совет Федерации, 2011. 58 с.
7. Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения. М.: Новое Время, 2015. 199 с.
8. Севрюкова Е. Монорельс перешел на обычный транспортный режим // Российская газета. 2008. 28 октября. URL: <https://rg.ru/2008/10/28/monorels.html>
9. Струнникова Н.В. (ред.) Конституционный Суд РФ: постановления, определения. 1999. М.: Юристъ, 2000. 430 с.
10. Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права. М., 2008. С. 18-35.
11. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. (ред.) Концепции развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010. 732 с.

Certain gaps and problems of legislative regulation of civil law relationships at the present stage

Nikolai V. Valuiskov

PhD in Law, Associate Professor,
Don State Technical University,
Institute of Service Sector and Entrepreneurship in Shakhty,
346500, 147 Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;
e-mail: valuiskov58@mail.ru

Lyubov' V. Bondarenko

PhD in Economy,
Don State Technical University,
Institute of Service Sector and Entrepreneurship in Shakhty,
346500, 147 Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;
e-mail: Bondarenko20.06.1984@mail.ru

Ani D. Arutyunyan

Assistant,
Don State Technical University,
Institute of Service Sector and Entrepreneurship in Shakhty,
346500, 147 Shevchenko st., Shakhty, Russian Federation;
e-mail: ya.ani18@yandex.ru

Abstract

The authors of this article examine the issue of consistency of regulation of civil law relationships in the area of civil commerce. It is one of the main purposes of the Civil Code of Russia, which still has to be achieved. The authors focus on two major aspects of this problem: federal and regional. Talking about regional matters, the authors consider an issue of establishing a legislative authority of regional governments in the area of regulation of civil law relationships. The author suggests that it would be appropriate to embody regional governments with a legislative competence to regulate local civil law relations. Talking about the federal aspect of the issue of consistency of regulation of commercial relations, the authors consider an issue of harmonization of the legal framework aimed at regulating civil law relations in the area of natural resources trading. In the light of adoption of numerous federal laws on the use of forests, natural resources, water bodies, water biological resources and wildlife resources, this issue is crucial as it reveals significant gaps in the Civil Code of Russia in the field of regulation of ownership of natural resources and other related proprietary rights. As a result, relations of similar nature suffer from different forms of regulation by the federal legislation.

For citation

Valuiskov N.V., Bondarenko L.V., Arutyunyan A.D. (2017) Nekotorye probely i problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya grazhdansko-pravovykh otnoshenii na sovremennom etape [Certain gaps and problems of legislative regulation of civil law relationships at the present stage]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 345-352.

Keywords

Civil legislation, civil circulation, objects of management; regions of the Russian Federation, regulatory competence, natural resources.

References

1. Abova T.E. (2012) Nekotorye voprosy regulirovaniya grazhdansko-pravovykh otnoshenii v svete proekta federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenii v chasti pervuyu, vtoruyu, tret'yu i chetvertuyu Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, a takzhe v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi

- Federatsii" [Some questions of regulation of civil relations in light of the draft of the Federal Law "On amendments to parts 1, 2, 3 and 4 of the Civil Code of the Russian Federation and to certain legislative acts of the Russian Federation"]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 5, pp. 79-95.
2. Anikin S.B. (2011) *Administrativno-pravovoe regulirovanie predmetov sovместnogo vedeniya i polnomochii Rossiiskoi Federatsii i sub'ektov Rossii. Dokt. Diss. Abstract* [Administrative-legal regulation of joint jurisdiction and powers of the Russian Federation and subjects of Russia. Doct. Diss. Abstract]. Saratov.
 3. Brinchuk M.M. (2009) Sootnoshenie ekologicheskogo prava s drugimi otraslyami [The ratio of environmental law with other branches of law]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 7, pp. 25-37.
 4. Dubovik O.L. (2010) Ekologicheskoe pravo: real'nost' i problemy revizionizma [Ecological law: reality and problems of revisionism]. In: Brinchuk M.M., Dubovik O.L. (eds.) (2010) *Aktual'nye problemy ekologicheskogo prava* [Actual problems of environmental law], 2. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.
 5. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.) (2010) *Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva* [The concept of development of the Russian legislation]. Moscow: Eksmo Publ.
 6. Krivov V.D. (red.) (2016) Ekonomicheskie, byudzhethno-finansovye i nalogovye osnovy federalizma [Economic, fiscal and tax bases of federalism]. *Analiticheskii Vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii* [Analytical Bulletin of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation], 30 (629). 95 p.
 7. *O sostoyanii zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: доклад Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii 2010 goda* [On the status of the law of the Russian Federation: Report of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation] (2011). Moscow: Sovet Federatsii.
 8. Pimenova O.I. (2015) *Subsidiarnost' kak printsip realizatsii sovместnykh zakonodatel'nykh polnomochii: opyt Evropeiskogo Soyuzа i perspektivy ego adaptatsii v rossiiskoi sisteme razgranicheniya polnomochii po predmetam sovместnogo vedeniya* [Subsidiarity as a principle of realization of joint legislative authority: the European Union experience and perspectives of its adaptation in the Russian system of separation of powers in subjects of joint conducting]. Moscow: Novoe Vremya Publ.
 9. Sevryukova E. (2008) Monorel's pereshel na obychnyi transportnyi rezhim [the Monorail moved on a conventional transport mode]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 28th October. Available at: <https://rg.ru/2008/10/28/monorels.html> [Accessed 12/03/17].
 10. Strunnikova N.V. (red.) (2000) *Konstitutsionnyi Sud RF: postanovleniya, opredeleniya* [The Constitutional Court of the Russian Federation: resolutions, definitions]. Moscow: Yurist" Publ.
 11. Sukhanov E.A. (2008) Problemy sovershenstvovaniya kodifikatsii grazhdanskogo zakonodatel'stva [Problems of improving the codification of civil law]. *Aktual'nye voprosy rossiiskogo chastnogo prava* [Topical problems of Russian private law]. Moscow, pp. 18-35.