

II. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

О.А.Кузнецова

К.ю.н., доцент Пермского университета

ОПЕРАТИВНЫЕ НОРМЫ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

В механизме гражданско-правового регулирования нормы выполняют разные функции с учетом «разделения труда»: одни, основные правовые нормы, – непосредственно направлены на регулирование и охрану общественных отношений, другие – не устанавливают конкретные правила поведения субъектов права, выполняют особые функции и образуют с основными нормами единый регулятор общественных отношений. Выделившись в результате специализации правовых норм, они получили в теории права название специализированных. Большинство теоретиков права не отрицают наличие таких норм в системе права и традиционно относят к ним нормы-принципы, нормы-дефиниции, коллизионные и оперативные нормы. Оперативные нормы направлены на введение в действие или утрату действия норм права.

В отличие от большинства других специализированных норм, научное осмысление которых как в теории права, так и в цивилистике находится на стадии становления, теория оперативных норм практически отсутствует вовсе. Впервые в теории права С.С.Алексеев среди специализированных норм назвал оперативные нормы и указал, что это «нормы, роль которых в регламентации общественных отношений выражается в распространении данных норм на новый круг общественных отношений, в пролонгации норм на новый срок и др. Они называются оперативными потому, что обеспечивают регламентацию общественных отношений оперативным путем – не через издание новых регулятивных норм, а через изменение сферы и сроков действия уже функционирующих норм или через прекращение их действия вообще»¹. И.А.Фаршатов отметил, что оперативные нормы распространяют ранее изданные нормы на новый круг общественных отношений либо продлевают их действие в связи с истечением первоначально установленных сроков. Однако правовые нормы, отменяющие ранее принятые, по его мнению, не могут быть признаны оперативными². Таким образом, видим, что И.А.Фаршатов согласен с С.С.Алексеевым в первой части определения оперативных норм, но против отнесения к ним норм, прекращающих

действие других правовых норм. При этом ученый не аргументирует такой вывод и не объясняет, к какому виду норм следует относить нормы, прекращающие действие правовых норм. Нетрудно заметить, что в указанных двух определениях к оперативным нормам относятся только те предписания, которые связаны с действием уже *существующих* норм. Оба ученых отмечают, что оперативные нормы либо распространяют уже существующие нормы на новый круг общественных отношений, либо продлевают срок их действия. Однако в их число не включаются те правовые предписания, которые вводят в действие новые правовые нормы. Можно констатировать, что юридическая квалификация таких предписаний в теории права неизвестна. Научную разработку оперативных предписаний в теории права предпринял Д.Н.Бахрах. Он назвал такие нормы темпоральными и определил их как «правила поведения, описывающие порядок вступления норм права в действие, прекращения их действия, правила выбора подлежащих применению норм»¹. Он выделил два вида темпоральных норм: те, которые определяют даты вступления новых норм в силу и отмены старых норм, и те, которые определяют на какие отношения распространяется действие нормы. Вторые из названных видов норм не могут быть все названы темпоральными нормами, поскольку они могут распространять действие правовых норм не только во времени, но и в пространстве, и по кругу лиц. Правовые нормы первого вида, действительно, всегда связаны со временем, поскольку всегда устанавливают определенную дату, с которой норма вводится в действие или утрачивает силу. Однако назначение таких норм не в том, чтобы установить конкретную дату, а в том, чтобы быстро (оперативно) устанавливать, изменять, дополнять, корректировать, исправлять, прекращать правовое регулирование общественных отношений. Кроме того, нужно помнить, что «право регулирует не время как таковое, а временные (темпоральные) параметры деятельности, выступая одним из средств освоения времени»⁴.

В русском языке оперативный – непосредственно, практически осуществляющий что-нибудь; способный быстро, вовремя исправить или направить ход дел; быстрый и своевременный при изменяющихся обстоятельствах⁵. С учетом этого нормы, устанавливающие или прекращающие действие других норм, на наш взгляд, точнее называть оперативными.

Определение моментов вступления в силу и утраты силы правовой нормой является важнейшим условием ее правоприменения. Оперативные нормы чаще всего направлены либо на введение правовой нормы в действие, либо на прекращение последнего. Ни одна правовая норма не может начать свою юридическую «жизнь» и не может ее пре-

кратить без помощи соответствующей оперативной нормы. Можно сказать, что оперативные нормы выступают повивальными бабками и могольщиками норм права, являются обязательными нормативными условиями их «рождения» и «смерти». В процесс «жизни» нормы права оперативные нормы вмешиваются крайне редко, лишь в случаях пролонгации или приостановления действия нормы законодателем. Отметим, что для гражданско-правовых норм эти случаи не характерны. Как показывает анализ гражданского законодательства, в гражданском праве действует два вида оперативных норм: одни направлены на установление юридической силы правовой нормы, вторые – на признание ее утратившей силу. Рассмотрим их подробнее.

Оперативные нормы, направленные на вступление гражданско-правовой нормы в юридическую силу. Под процессом введения в действие правовых норм понимают «совокупность юридических, организационных и материально-технических операций, призванных обеспечить единообразное эффективное осуществление акта в соответствии с его целями, содержанием и общими требованиями к осуществлению актов»⁶. Оперативные нормы являются частью юридических операций, направленных на введение в действие нормы права. Они всегда указывают на определенную дату, с которой норма права приобретает юридическую силу. Юридической техникой выработано множество способов определения этой даты, однако ее отсчет ведется не ранее, чем от даты официального опубликования нормативного акта, содержащего гражданско-правовые нормы. «Факт опубликования, являясь необходимой предпосылкой введения в действие любого нормативного акта, одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу»⁷. Общеправовые правила вступления в силу нормативных актов и их норм регулируются двумя основными документами: федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»⁸ и Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»⁹. Эти нормативные акты, устанавливающие различные правила вступления актов в силу, оказывают главное влияние на конструкцию оперативных норм и на их дифференциацию. Общая юридическая конструкция оперативной нормы такова: «Гражданско-правовая норма А устанавливается (вступает в силу) с даты N».

Эта дата может определяться следующими юридико-техническими способами.

1. По общему правилу гражданско-правовая норма вступает в силу по истечении 10 дней (а если она содержится в указе Президента РФ или в постановлении Правительства РФ – 7 дней) после дня официального опубликования. Д.Н.Бахрах в отношении срока, по истечении которого нормативные акты вступают в силу, обоснованно отметил, что «нег серьезных причин для такого дуализма», более приемлемым и удобным является общий 10-дневный срок¹⁰.

2. Вышеуказанный порядок вступления акта в силу является общим, однако сами законы или иные нормативные акты, содержащие нормы гражданского права, могут устанавливать иной способ определения даты вступления акта в силу. Следует отметить, что в последние годы общий порядок вступления актов в силу превратился скорее в исключение: большинство нормативных актов, содержащих нормы гражданского права, вступают в силу в иные сроки, установленные законодателем. Иных способов, устанавливающих даты вступления норм права в силу, четыре.

Во-первых, нормы права вступают в силу со дня официального опубликования. Однако М.С.Студеникина не без оснований отмечает, что подобный способ подрывает презумпцию знания закона¹¹. У адресата такой нормы не остается времени для ознакомления с ней и соответствующей коррекции своего поведения. Д.Н.Бахрах также отмечает, что полезно избрать во всех случаях единую формулу определения дат вступления актов в силу: после дня опубликования, а не со дня опубликования, т.к. требуется время прочитать и осмыслить закон¹². В.П.Малков по этому поводу пишет, что «населению страны не обеспечивается возможность своевременно ознакомиться с новым законом. Думается, что такую практику (вступление закона в силу в день опубликования – *О.К.*) вряд ли следует признать приемлемой. От нее следует отказаться и перейти к обычному порядку введения в действие законов и других нормативных актов, по истечении 10 дней»¹³. Об этом писал еще дореволюционный ученый, теоретик права, Н.М.Коркунов: «Основанием для определения момента вступления закона в действие принимается обыкновенно обнародование. Обнародование законов совершается в настоящее время посредством печатания их в особом для того предназначенном официальном издании. Но конечно, закон не может сделаться известным населению в самый момент выхода в свет того номера собрания узаконений, в котором он напечатан. Нужно время для рассылки этого номера по различным местностям государства, нужно время для его прочтения. Поэтому всего удобнее считать, как это установлено в Германской империи, что закон вступает в силу по прошеств-

вии нескольких дней по выходу соответственного номера собрания узаконений»¹⁴.

В день официального опубликования, на наш взгляд, могут вступать в силу только нормы, очевидно улучшающие положение граждан. Норма, усиливающая гражданско-правовую ответственность или иным образом ухудшающая положение лица, не должна вступать в силу ранее, чем через 10 дней после официального опубликования. На наш взгляд, подобное правило следует закрепить в общеправовом нормативном акте, например, в законе «О нормативно-правовых актах».

Во-вторых, нормы права вступают в силу по истечении более длительного, чем 10 дней, срока после дня официального опубликования. Законодателю целесообразно определять этот срок в календарных днях, а не в других единицах измерения времени (месяцах, годах, кварталах и т.п.), поскольку количество дней в годах и месяцах может быть различным¹⁵.

В-третьих, законодатель может назвать конкретную дату вступления нормативного акта в силу.

В-четвертых, норма права может вступить в силу при наступлении определенного события, обычно это обусловлено вступлением в силу другого нормативного акта. Например, глава 17 ГК РФ вступила в силу со дня принятия Земельного кодекса РФ; положения ст. 51 закона «О жилищных накопительных кооперативах» в отношении саморегулируемых организаций вступит в силу со дня вступления в силу федерального закона, регулирующего деятельность саморегулируемых организаций¹⁶.

Насколько необходимо подобное множество способов определения даты вступления нормы права в силу? Конструкция оперативной нормы позволяет нам говорить о том, что каким бы способом не определялась дата вступления в силу правовой нормы, главную роль в этом играет все-таки не способ, а сама дата (N). В связи с этим правотворцами целесообразно называть эту дату, самим осуществляя ее подсчеты, или передать право осуществлять такой подсчет редакциям изданий, официально публикующим тексты нормативных актов. Д.Н.Бахрах предлагает в тексте нормативного акта писать, что он вступает в силу «со дня официального опубликования, т.е. после 30 марта (даты опубликования) или «через 20 дней после опубликования, т.е. с 30 марта (дата опубликования)»¹⁷. Однако, на наш взгляд, нужно пойти еще дальше и указывать конкретную дату вступления акта в силу. Ведь сроки законотворческого процесса жестко регламентированы, существует нормативно закрепленный срок, в течение которого акт должен быть официально опубликован. Следует их сложить, а также прибавить предпола-

гаемый законодателем срок для ознакомления адресатов с актом. И в результате такого подсчета указать уже в самом тексте нормативного акта конкретную дату вступления в силу его норм. Если в самом акте указывается дата опубликования, то почему бы законодателю (или официальному издателю), прямо ее не назвать, т.е. в приведенных Д.Н. Бахрах примерах записать: «акт вступает в силу с 31 марта» или «акт вступает в силу с 20 апреля» (через 20 дней после официального опубликования 30 марта). При отсутствии такой даты адресат правовой нормы нередко сталкивается с серьезными трудностями ее определения. Например, срок, по истечении которого нормативный акт вступает в силу, рассчитывается от даты официального опубликования. В практике возникают вопросы, что считать фактом первого официального опубликования и какую дату считать датой первой официальной публикации¹⁸? До сих пор актуален вопрос, поставленный еще в 1965 г. А.А. Гилле: «Как производить исчисление срока вступления в силу закона – со дня опубликования или со следующего за опубликованием дня»¹⁹? Уместно отметить, что в проекте закона «О нормативно-правовых актах» прямо предусматривается, что «день опубликования акта не входит в указанный срок»²⁰. Однако подобного правила действующие нормативно-правовые акты не содержат.

Кроме того, тексты гражданско-правовых актов могут множество раз перепечатываться в иных, неофициальных источниках. При этом фраза о том, что данный акт вступает в силу со дня официального опубликования или спустя определенное количество дней после официального опубликования заставляет правоприменителей искать дату официального опубликования, что нередко затруднительно и всегда требует затрат дополнительного времени. В.А. Дозорцев, говоря о вступлении в силу закона «Об авторском праве и смежных правах», пишет, что он введен в действие с момента опубликования, «но ни в одном издании, в т.ч. официальном, эта дата не приводится, ее указание не предусмотрено в числе обязательных реквизитов при публикации. Соответственно, в такой ситуации установить, когда закон введен в действие, достаточно трудно»²¹. Автор резюмирует, что «нужны жесткие правила о наличии таких реквизитов». О необходимости указания конкретной даты вступления акта в силу непосредственно в тексте оперативной нормы пишет Д.Н. Бахрах и указывает: «В таких случаях точная дата вступления акта и содержащихся в нем норм права в силу станет составной частью текста акта и будет тиражироваться при перепечатках»²².

Оперативные нормы, направленные на утрату гражданско-правовой нормой юридической силы. Юридическая конструкция этой нормы такова: «Гражданско-правовая норма А утрачивает силу с даты

Н». Нормативные правила о порядке утраты нормами права юридической силы в российском законодательстве отсутствуют. Предполагается, что они должны содержаться в законе «О нормативно-правовых актах», который, напомним, до сих пор не принят. В одном из проектов такого закона называется три случая утраты актом юридической силы: истечение срока, на который был принят акт; принятие нового акта, содержание которого противоречит положениям ранее изданного акта; признание акта утратившим силу органом, принявшим акт, либо иным уполномоченным органом»²³. В теоретико-правовой литературе приводятся различные перечни оснований утраты правовой нормой юридической силы. Помимо трех случаев прекращения действия акта, перечисленных в указанном проекте закона, авторы называют такие случаи, как: вступление в силу международного договора, которому противоречит акт внутригосударственного значения, признание акта неконституционным, приостановление действия акта правомочным органом²⁴, прямая отмена акта, замена другим актом, устанавливающим новые правила поведения²⁵, фактическая утрата силы («норма права как бы забывается обществом, не применяется»²⁶), изменение обстоятельств и исчезновение общественных отношений, на регулирование которых был рассчитан данный акт²⁷. Все ли эти обстоятельства ведут к утрате нормой права юридической силы? От ответа на этот вопрос будет зависеть дифференциация оперативных норм, направленных на утрату юридической силы. Оперативные нормы этого вида различаются в зависимости от юридико-технического способа конструирования даты N, с которой норма права утрачивает силу.

При принятии нового акта, которому противоречит действующий акт и вступление в силу международного договора, которому противоречит внутригосударственный акт, нормативный акт, принятый ранее, действительно фактически применяться не будет, но при этом юридическую силу он не теряет. Утрата юридической силы возможна только при вступлении в силу соответствующей оперативной нормы, которой в данном случае нет. Действие более позднего нормативного акта обусловлено применением не оперативной, а соответствующей коллизионной нормы: «если ранее принятый нормативный акт противоречит акту, принятому позднее, то применяется последний». По этой же причине не может считаться основанием для утраты силы правовой нормы замена прежнего акта актом, устанавливающим новые правила поведения. Такая замена, т.е. издание нормативного акта, по-новому регулирующего общественные отношения, само по себе не может влиять на юридическую силу старого нормативного акта. Возможно, в результате применения соответствующей коллизионной нормы, будет действовать новый

акт, – что, впрочем, необязательно, – однако прежний акт нуждается в официальном признании как утративший силу.

Также нельзя согласиться с таким основанием прекращения действия акта, как его приостановление. Даже с точки зрения русского языка «приостановление» и «прекращение» это не одно и то же. При приостановлении норма права не утрачивает юридическую силу, а ее действие приостанавливается на время. Правовой режим приостановления действия правовой нормы вводит другая оперативная норма, которая имеет следующую конструкцию: «Гражданско-правовая норма А приостанавливается с даты N».

Изменение обстоятельств, исчезновение общественных отношений, которые регулирует нормативный акт, является причиной для признания акта утратившим силу, а не его основанием. Признание судом акта неконституционным или недействительным является обстоятельством, заставляющим законодателя принять соответствующую оперативную норму, направленную на утрату юридической силы неконституционной или недействительной нормы. Согласно ст. 80 закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁸ государственные органы и должностные лица обязаны привести законы и иные нормативные акты в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ, в частности, отменить нормативный акт, признанный неконституционным, или внести в него соответствующие изменения. На несовпадения момента вступления в силу решения Конституционного Суда, признающего норму права неконституционной, и момента утраты этой нормой юридической силой обращал внимание и сам Конституционный Суд РФ²⁹.

Говорить об утрате юридической силы нормативного акта в результате «его отмены» не вполне корректно. Здесь происходит подмена словосочетания «признать утратившим силу» словом «отменить», а вместе с тем, можно отменить правоприменительный акт, нормативный акт может лишь утратить свою силу. Среди нормативных актов могут быть отменены акты Правительства РФ Президентом РФ. Лишь в этом случае постановление Правительства РФ, содержащее нормы гражданского права, будет отменено.

Таким образом, без принятия соответствующей оперативной нормы, направленной на утрату силы, правовая норма обладает последней, но может фактически и не действовать в силу разных причин, например, в результате применения коллизионных норм, исчезновения общественных отношений, изначальной фиктивности самой правовой нормы и др.

Дата утраты правовой нормой юридической силы может быть установлена в оперативной норме следующими способами.

1. Указание на срок, в течение которого действует правовая норма. По истечении этого срока правовая норма утрачивает силу. Для гражданско-правовых норм данный способ не характерен.

2. Признание правовой нормы утратившей силу.

3. Признание не действующими на территории РФ правовых норм, содержащихся в нормативных актах СССР. Например, ст. 3 закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» устанавливает: «С 1 марта 2005 г. признать не действующими на территории Российской Федерации:

1. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 г.; 2. Постановление Верховного Совета СССР от 24 июня 1981 г. №5151-Х "О введении в действие Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик"; 3. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 декабря 1981 г. №6151-Х "О порядке введения в действие Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик"»³⁰.

4. Отмена акта Правительства РФ Президентом РФ.

Следует также остановиться на вопросе, что представляют собой законодательные положения, вносящие изменения в нормативно-правовой акт. На наш взгляд, нельзя говорить об особом виде оперативных норм, вносящих изменения в действующие правовые нормы. В тексте «внести с даты N в статью закона изменения следующего содержания» имеются конструкции двух оперативных норм: одна – направленная на установление новой нормы (старой нормы в новой редакции), другая – направленная на утрату силы старой нормы в прежней редакции. Каких-либо иных темпоральных функций или особого механизма реализации положений, вносящих изменения в правовые нормы, не имеет. В связи с этим можно говорить об особом, общем для обеих оперативных норм, технико-юридическом приеме установления даты (вступления в силу или утраты силы) – дата вступления в силу изменений в действующую правовую норму. Этот прием достаточно распространен, поскольку признать утратившим силу можно либо весь акт, либо его отделимую часть, например, главу, статью, пункт. Неотделимые части акта приводятся в соответствие с новой позицией законодателя путем внесения в них изменений, которые могут быть в виде исключений, дополнений или замены отдельных слов, цифр и т.д.³¹.

Итак, оперативные нормы являются одним из видов специализированных норм в гражданском праве, обладают нетипичной (не трехчленной) структурой. Эти нормы, не устанавливая конкретную модель

поведения для субъектов права, выполняют в системе гражданского права особые функции: они направлены на вступление в юридическую силу (или на ее утрату) гражданско-правовых норм.

¹ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 242.

² Фаршатов И.А. Специализированные и специальные нормы права // Государство и право. 2003. №6. С. 25.

³ Бахрах Д.Н. Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика. М.: Норма, 2004. С. 11.

⁴ Рабинович П.М. Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Правоведение. 1990. №3. С. 19.

⁵ Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. М.: Эксмо, 2004. С. 433.

⁶ Белкин А.А. Юридические акты: право на законоизъявление и введение закона в действие // Правоведение. 1994. №1. С. 18.

⁷ Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативно-правовых актов: информационно-правовой аспект // Журн. российского права. 1998. №10/11. С. 91.

⁸ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ // Российская газета. 1994. 14 июня.

⁹ Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. №763 // Российская газета. 1996. 28 мая.

¹⁰ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 61.

¹¹ Студеникина М.С. Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика // Журн. российского права. 2000. №7. С. 14.

¹² Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 63.

¹³ Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов // Государство и право. 1995. №5. С. 28.

¹⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 368.

¹⁵ См. об этом также: Студеникина М.С. Указ. соч. С. 15.

¹⁶ ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. №215-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 декабря.

¹⁷ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 68.

¹⁸ См. подр. об этом: Студеникина М.С. Указ. соч. С. 18.

¹⁹ Тилле А.А. Время, пространство, закон. М.: Юрид. лит., 1965. С. 22.

²⁰ Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Указ. соч. С. 83.

²¹ Дозорцев В.А. Обратная сила закона об авторском праве. С. 38.

²² Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 68.

²³ Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. №7. С. 76-86 (ст. 60).

²⁴ Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 263.

²⁵ Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М.: Проспект, 2003. С. 523.

²⁶ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М.: Омега-Л, 2002. С. 489.

²⁷ Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник. М.: ПРИОР, 2001. С. 315; Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Спарк, 2000. С. 303.

²⁸ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ // Российская газета. 1994. 23 июля.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания РФ и постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 года №538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» от 6 апреля 2004 г. №7-П. Особое мнение судьи И.С.Бондаря // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. №4.

³⁰ Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» от 29 декабря 2004 г. №189-ФЗ // Российская газета. 2005. 12 января.

³¹ Литягин Н.Н. О подготовке Свода законов Российской Федерации // Журн. российского права. 1999. №11. С. 49.