

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»

На правах рукописи

Лиманская Анна Петровна

**СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель -
доктор юридических наук, доцент
Мазуренко Андрей Петрович

Ростов-на-Дону – 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава I. ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ.....	15
Глава II. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ КАК ОСОБАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ.....	41
Глава III. ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ.....	57
Глава IV. СТРУКТУРА СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ..	76
Глава V. КЛАССИФИКАЦИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ.....	103
Глава VI. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ	128
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	165
БИБЛИОГРАФИЯ.....	170

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Происходящие в стране различные политические, экономические, социальные и иные перемены обуславливают необходимость изменения характера и качества правового регулирования социальных связей в специфических сферах и отраслях управления. Одним из особых средств, который обеспечивает как стабильность, так и динамичность развития общественных отношений, способный достаточно быстро отреагировать на отклонения от ординарной ситуации в целях предотвращения сбоя в правовом регулировании, является специальный правовой режим (далее – СПР).

Установление особых порядков правового регулирования всегда связано с определенными условиями, специфическими целями, преследуемыми законодателем, временными и пространственными факторами, влияющими на применение особых мер реагирования. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 г. В.В. Путин отметил, что в современных российских реалиях назрела необходимость создать в Сибири и на Дальнем Востоке сеть территориальных зон опережающего экономического развития, предоставив им ряд налоговых льгот, а именно пятилетние каникулы по налогу на прибыль, НДС (за исключением нефти и газа), налогу на землю, имущество и установить льготную ставку страховых взносов. Глава государства также подчеркнул, что ресурсы как государства, так и частного бизнеса должны идти в первую очередь на развитие и достижение стратегических целей. Следовательно, предстоящие задачи беспрецедентны по масштабу, и наши шаги должны быть нестандартными¹. Такое предложение вызвано массовыми миграционными оттоками с указанных регионов. Поэтому запуск основных «драйверов» экономического стимулирования требует применения особого режима регулирования.

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. // <http://www.kremlin.ru/news/19825>

Действительно, СПР является действенным инструментом экономической политики. Благодаря ему выполняются такие важнейшие задачи экономики любого государства как укрепление и развитие сельскохозяйственного товаропроизводства, предпринимательской деятельности и т.д.

В последнее время как в нашей стране, так и во всем мировом сообществе ведется активная борьба с размыванием налоговой базы, с разного рода оффшорными схемами. По оценкам экспертов, в 2012 году через оффшоры и полуоффшоры прошли российские товары на 111 миллиардов долларов, а это пятая часть всего экспорта России. Поэтому требуется установить особый порядок контроля за работой таких территорий – специальный режим деоффшоризации.

Происходящие в стране экономические реформы не могут не затрагивать политические процессы, причем как на федеральном, региональном уровнях, так и на уровне местного самоуправления, в т. ч. и в закрытых административно-территориальных образованиях. В последних местное самоуправление осуществляется с определенными особенностями, что предопределено особым правовым статусом названной территории. В настоящее время продолжается совершенствование СПР ЗАТО как одного из видов муниципального образования, связанное с исключением их финансовой зависимости от федеральных межбюджетных трансфертов. Вместе с тем до сих пор в научной среде не угасают споры касательно правового положения ЗАТО и особенностей его правового регулирования. Речь идет о проведении федерализации ЗАТО и придании им статуса городов федерального значения с сохранением муниципальной самостоятельности.

По-прежнему остается насущной проблемой правовая защита особо охраняемых природных территорий, несмотря на принятие ряда соответствующих нормативных правовых актов. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 12 467 особо охраняемых природных

территорий, из них 489 федерального значения¹. В то же время несмотря на создание системы государственного управления и функционирование ряда общественных экологических организаций продолжается исчезновение естественных экологических систем, растительных и животных видов, что вызвано деятельностью человека.

Ежегодные доклады о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного характера свидетельствуют о довольно большом количестве чрезвычайных ситуаций природного характера, пострадавших от них граждан и росте материального ущерба.

В дополнении к сказанному следует отметить, что до сих пор имеют место быть террористические акты, а также попытки вмешательства во внутренние дела Российской Федерации деструктивных сил с целью дестабилизации обстановки.

Все выше перечисленное обуславливает введение таких специальных правовых режимов, как режим контртеррористической деятельности, чрезвычайного и военного положения. Вместе с тем, несмотря на свою востребованность категория «специальный правовой режим» далеко не всегда упоминается в работах по общей теории права. В основном научные исследования велись и ведутся в рамках отраслевых наук: административного, налогового и таможенного права. Действующее российское законодательство также, к сожалению, не часто употребляет данный термин. Эти негативные тенденции являются следствием недостаточной научной проработанности особых порядков правового регулирования.

Соответственно требуется проведение комплексного теоретического изучения СПР, осознания его сущности и содержания. Более того, анализ общетеоретической литературы показывает, что монографических работ по вопросам данной юридической конструкции нет. Поэтому предлагаемое

¹ См.: <http://oopt.aari.ru/filter/reset>

научное исследование является попыткой восполнить такой пробел, что еще больше определяет актуальность и практическую значимость темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Необходимо отметить, что проблема СПР имеет комплексный, междисциплинарный характер.

Вопросы теории правового режима затрагивались в трудах ученых-правоведов дореволюционного периода – Б.А. Кистяковского, Н.М. Коркунова, Л.И. Петражицкого, Г.Ш. Шершеневича и др.

Ряд важнейших положений о юридической природе и роли правовых режимов в механизме правового регулирования содержится в общетеоретических трудах современного этапа развития науки: С.С. Алексеева, Г.С. Беляевой, А.Г. Братко, Н.Н. Вопленко, В.Б. Исакова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, П.М. Рабиновича, О.С. Родионова, В.М. Сырых, Э.Ф. Шамсумовой и др.

Вместе с тем до настоящего времени комплексного исследования СПР как особой разновидности правовых режимов с общетеоретических позиций не проводилось. Лишь отдельные аспекты, касающиеся особых порядков правового регулирования, рассматривались на отраслевом уровне в рамках административного, налогового, таможенного права (Д.Н. Бахрах, С.Н. Братановский, А.Ю. Ильин, А.С. Кондукторов, Н.Г. Кутьин, С.С. Маилян, Н.Н. Попова, Н.Ф. Попова, Н.В. Румянцев, В.Б. Рушайло, Л.К. Терещенко и др.).

Проведенный анализ юридической литературы показал, что проблема СПР в современных условиях приобрела масштабный характер, затрагивая многие отрасли российского права. В этой связи накопленный отраслевой материал и общетеоретические разработки категории правового режима позволяют подойти к формированию понятия СПР, выяснить сущность, структуру особого порядка правового регулирования и познать его разновидности.

Объектом диссертационного исследования выступают различные общественные отношения, связанные с установлением и действием СПР.

Предметом изучения выступают теоретические аспекты СПР: понятие, признаки, сущность, структура, цели, виды и роль в российской правовой системе, в комплексе позволяющие определить СПР как самостоятельную юридическую категорию.

Цель данной работы выражается в проведении комплексного общетеоретического исследования функционирования СПР в системе правового регулирования, а также формулировании практических рекомендаций и предложений по их оптимизации.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие **задачи**:

- провести сравнительный анализ научных подходов к сущности и содержанию правового режима, на основе чего определить его юридическую природу, сформулировать понятие и выделить признаки;
- уточнить классификацию правовых режимов;
- исследовать суть СПР, установить его основные характерные черты, позволяющие рассматривать особый порядок регулирования как самостоятельную юридическую конструкцию;
- изучить целевое предназначение СПР;
- проанализировать функциональные возможности СПР в целях определения основных направлений их воздействия на особые общественные отношения;
- дать характеристику основным структурным элементам СПР, подчеркнув роль специальных норм права, специальных правоотношений, юридических фактов и иных составных частей в процессе функционирования особых порядков правового регулирования;
- провести классификацию СПР, рассмотрев основные их виды;
- выявить ключевые факторы, влияющие на формирование и эффективное функционирование СПР;

– сформулировать выводы и предложения по оптимизации СПР в целях обеспечения справедливости в обществе.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач применялись различные категории и принципы познания материалистической диалектики. В работе автор обращался к общенаучным методам: логическому и историческому подходам, структурно-функциональному методу, анализу, синтезу. С целью более глубокого изучения предмета исследования и решения ряда вопросов диссертант использовал и частные приемы познания (сравнительно-правовой и формально-юридический).

Сравнительно-правовой метод применялся в основном для проведения классификации СПР, характеристики их видов, а также анализа формирования и реализации особых порядков правового регулирования в России и за рубежом. Формально-юридический прием способствовал исследованию содержания действующих нормативных правовых актов, выявлению пробелов, противоречий в отечественном законодательстве и формулированию выводов по его оптимизации.

Теоретическую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных ученых по теории права, конституционному, административному, уголовному, гражданскому, гражданско-процессуальному, уголовно-процессуальному праву, философии и истории в той части, в которой они способствовали решению поставленных в диссертации задач.

Эмпирическая основа диссертации – международные и внутригосударственные нормативные правовые акты, правоприменительная практика, относящиеся к предмету исследования.

Научная новизна исследования предопределена самой постановкой проблемы, намеченными целями и задачами и состоит в том, что работа представляет собой первое монографическое исследование категории «специальный правовой режим» с общетеоретических позиций.

На основе обобщения достижений теории права и отраслевых наук предпринята попытка восполнить пробел в теоретической конструкции СПР, определении его понятия, сущности, структуры.

Комплексный характер СПР позволил выявить его характерные черты, что дало возможность рассмотреть исследуемое средство правового регулирования в качестве самостоятельного юридического феномена.

Отдельное внимание уделяется изучению проблемы целевого предназначения и роли СПР в механизме правового регулирования. Данный аспект подчеркнул особую направленность специфических правовых порядков, заключающуюся в установлении правил поведения в нестандартных ситуациях в целях поддержки определенного круга субъектов.

В работе исследованы основные критерии классификации СПР, позволившие еще глубже осмыслить юридическую природу специфического средства правового регулирования и механизм его воздействия на специальные правоотношения.

Новыми являются положения о роли СПР в обеспечении справедливости в общественном развитии. Автор выделяет факторы, влияющие на формирование и реализацию СПР. При этом внимание акцентируется на проблеме оптимизации правового инструментария, который препятствует либо содействует повышению эффективности функционирования СПР.

Научная новизна конкретизируется **в основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Обосновывается, что СПР, выступая особой разновидностью правового режима, представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений.

Указанное определение позволяет отметить наиболее важные аспекты сущности категории СПР (особый порядок регулирования), особенности структуры (комплекс юридических средств, выражающийся в дополнительных правах, запретах или обязываниях) и конечную цель (упорядочение специфических процессов, явлений и отношений).

Данную дефиницию не следует отождествлять с отраслевым правовым режимом, содержание которого обуславливается отраслевым методом правового регулирования и комплексом юридических средств, объединенных едиными нормами права.

2. Доказывается, что СПР – это комплексное межотраслевое системное образование, характерными чертами которого выступают: установление специальным законодательством особых правил поведения и жизнедеятельности, выражающихся в дополнительных правах, запретах или обязываниях; наличие специфической целевой установки, обусловленной существенными особенностями процесса, явления, отношений, исключительно ценных для общества и государства или представляющих опасность в нетипичных ситуациях; гибкость правового регулирования, позволяющая претерпевать отдельные перестроения для осуществления оперативного реагирования на изменившиеся условия правовой действительности; упрощенный порядок изменения содержания специального режима; локальность правового воздействия и особая структурированность.

При этом СПР могут иметь потенциальный характер, поскольку реальность особого порядка не ограничивается наличием специального нормативного правового акта, а порой требует определенных дополнительных факторов и условий.

3. С учетом выделенных признаков СПР раскрывается его сущность как особого порядка регулирования нестандартных, нетипичных ситуаций, состояний и объектов с помощью системы специальных средств в специфических условиях.

4. Отстаивается точка зрения, согласно которой СПР имеют свои специфические цели стабилизационного либо стимулирующего характера, направленные на поддержку определенного круга субъектов. Вводимые ограничения или стимулы выступают элементом защиты или развития интересов более высокого порядка, что предопределено специфичностью общественных отношений, установлением препятствий для различных видов противоправной деятельности и иными условиями.

5. Исследуется функционально-ролевое предназначение СПР. Своеобразие СПР проявляется в том, что помимо общих функций правовых режимов (регулятивной, охранительной, культурно-исторической, информационной, оценочной, гарантирующей, воспитательной, мотивационной, коммуникативной и контрольной) они выполняют и специфические, такие как функция защиты национальных интересов и обеспечения безопасности общества и государства и стимулирующую. Это обуславливается различными факторами реальной жизни: экономическими, политическими, территориальными и др.

6. Предлагается рассматривать структуру СПР исходя из существующих в рамках общего правового режима трех видов связей. Вместе с тем содержание структурных элементов СПР имеет свою специфику. С функциональной точки зрения СПР складывается из специальных норм права, специальных правоотношений, юридических фактов, специальных актов реализации прав и обязанностей, принципов правового регулирования (общих и специальных) и правовых гарантий. Второй уровень, раскрывая сущность СПР, образован совокупностью методов, способов и приемов специального правового регулирования. Третий блок представлен операциональными юридическими средствами (иск, протест прокурора и т.д.).

7. Проведена классификация СПР, позволившая систематизировать и типизировать многочисленные и неоднородные по содержанию особые порядки правового регулирования по различным критериям: по отраслевой принадлежности, сфере действия, времени установления, целевому

предназначению, объектам правового воздействия. Подчеркивается, что специфические факторы и условия, отражающие содержание СПР, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга.

8. Обосновывается положение о том, что СПР являются средством обеспечения справедливости в специальных правоотношениях, возникающих в ходе формирования и функционирования особых порядков правового регулирования. Основными факторами, влияющими на этот процесс, предлагается считать следующие:

- степень своевременности урегулированности специальных общественных отношений;
- обозначение четко поставленной цели СПР в тексте нормативного правового акта;
- качество законодательной техники (отсутствие коллизий и противоречий, двусмысленности понимания текста, четко сформулированные юридические понятия, степень конкретизации правовых установлений и др.);
- соблюдение правил формальной логики при установлении режимных правил поведения;
- соответствие содержания СПР социально-экономическим реалиям и политическим условиям жизни общества;
- адекватность характера юридических средств задачам СПР;
- состояние и качество правоприменительной деятельности.

9. Предлагаются различные способы по оптимизации СПР, заключающиеся в совершенствовании правовых установлений действующего законодательства. В частности, представляется целесообразным нормативно урегулировать такие СПР, как режимы чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, оффшорных зон, вооруженных конфликтов немеждународного характера, зон экологического бедствия и др.; конкретизировать юридические предписания особого режима имущества казенных предприятий, земель специального назначения и т.д.; обеспечить соблюдение принципа равноправия субъектов в режимных отношениях,

связанных с предоставлением бесплатной юридической помощи потерпевшим по уголовным делам и пр.

Научная и практическая значимость работы заключается в самой постановке проблемы общетеоретического осмысления категории «специальный правовой режим» в российском праве. Комплексное исследование особого порядка правового регулирования позволило выявить отдельные тенденции развития этого феномена в юридической практике.

Разработанные диссертантом положения позволили обогатить понятийный аппарат, поднять на новый уровень теоретического осмысления проблему правовых режимов, а также дополнить научной информацией теорию правового регулирования в целом.

Анализ юридической природы СПР происходил с учетом проводимых в обществе экономических, политических, правовых и иных преобразований. Данное обстоятельство подчеркивает объективность сделанных в диссертации выводов и положений.

Содержащиеся в работе обобщения и теоретико-эмпирические положения могут быть использованы в дальнейшей научной разработке исследуемой проблемы, совершенствовании действующего законодательства, повышении качества и эффективности правоприменительной деятельности, упрочении законности и правопорядка.

Результаты работы смогут послужить методологической основой для более углубленного научного изучения СПР в отраслевых юридических науках.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке и написании лекционных курсов по общей теории государства и права, проведении семинарских занятий, руководстве научных работ по данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена и обсуждена на кафедре теории и истории государства и права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

Результаты исследования применялись автором в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу теории государства и права.

По теме диссертации были опубликованы научные статьи в журналах и сборниках. Наиболее значимые теоретические выводы и предложения нашли свое отражение в тезисах выступлений на «круглых столах»: «Антикоррупционная политика: региональный уровень» (г. Пятигорск, 31 мая 2012 г.), «Правовая политика в сфере образования» (г. Ставрополь, 29 октября 2013 г.), «Правотворческая политика в сфере децентрализации власти» (г. Минеральные Воды, 20 ноября 2013 г.), «Пенитенциарно-правовая политика в современной России: конституционные основы» (г. Самара, 12 декабря 2013 г.).

Структура диссертации определена предметом, целью, задачами исследования и обеспечивает логическую последовательность в изложении материалов исследования. Работа состоит из введения, шести глав, заключения и библиографии.

Глава I. ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Стремительно протекающие преобразования всех сторон общественной жизни российского общества требуют нового качества правового регулирования, совершенствования всего понятийного аппарата юриспруденции. Вместе с тем практика применения законодателем юридических терминов для обозначения различных институтов, средств, механизмов не всегда однозначна. Одним из наиболее ярких примеров тому выступает категория «правовой режим».

Данная дефиниция используется в различных нормативных правовых актах с указанием тех сфер и объектов, в отношении которых она применяется, но ни в одном из них нет четкого определения этого термина. Проблема усугубляется еще и тем, что в определенных научных исследованиях данная категория упоминается либо только в названиях работ, либо применительно к объектам и субъектам права, видам деятельности без учета ее истинного значения.

Причины подобной ситуации видятся в первую очередь в отсутствии единства мнений в отношении общетеоретической сущности и содержания правовых режимов. В этой связи требуется определиться с понятием и юридической природой правового режима, а также его ролью в МПР.

Неоднозначность мнений на сущность правового режима в юриспруденции порождает многозначность подходов к пониманию этого средства правового регулирования. В монографической и периодической литературе правовой режим понимается как социальный режим определенного объекта, который закрепляется правовыми нормами и обеспечивается совокупностью юридических средств¹. Эта позиция сегодня получила наибольшее распространение среди ученых-цивилистов. В научной

¹ См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права: учебник. М., 1987. С. 258-259.

среде различают правовой режим: недвижимости, жилищного фонда, денежных средств и т.д.¹ Вместе с тем недостаток данного подхода видится в определенной нечеткости понятия «социальный режим», который сам нуждается в конкретизации.

Другие ученые считают, что правовой режим представляет собой систему юридических норм, регулирующих общественные отношения между людьми по поводу тех или иных объектов² либо совокупность правовых актов, которые относятся к тому или иному аспекту обеспечения безопасности и оснащены необходимым организационно-техническим механизмом для их неукоснительной реализации³. Безусловно, нормативные предписания заложены в основу правового режима как определенные правила поведения в регулируемой сфере социальных связей. Следовательно, правовой режим можно рассматривать как проявление нормативности права, но на более высоком уровне. Между тем только юридическими нормами правовой режим не ограничивается. В него входят и такие структурные элементы как система гарантий, правовые принципы и т.д. Аналогичным образом можно поставить под сомнение и определение правового режима через совокупность правовых актов. Правовой режим устанавливается нормативными актами, однако полностью его содержание не может быть уложено в рамки «сухого» текста закона.

Л.А. Морозова рассматривает правовой режим как результат регулятивного воздействия на общественные системы юридических средств,

¹ См., например: Кущенко В.В. Правовой режим недвижимости: проблемы и пути их решения // Законодательство и экономика. 2006. № 10; Голубцов В.Г. Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования // Законодательство и экономика. 2006. № 9; Симонов В. Н. Правовой режим общежитий // Семейное и жилищное право. 2006. № 3; Алексеева Д.Г. Правовой режим счетов резидентов в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации // Банковское право. 2006. № 4; Свит Ю.П. Понятие и правовой режим общего имущества многоквартирного дома // Жилищное право. 2006. № 6; Зинченко С.А., Галов В.В. Дробные акции и их правовой режим // Закон. 2006. № 7 и др.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб., доп. М., 2006. С. 329.

³ См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 9. С. 84-85.

свойственных конкретной отрасли права и обеспечивающих тем самым нормальное функционирование определенной сферы социальных связей¹. Данный вариант понимания сущности правового режима страдает излишней категоричностью. Предложенное определение может касаться не всех правовых режимов, поскольку на практике правовые режимы часто бывают комплексными и регулируются нормами не одной, а нескольких отраслей права. Кроме того, не стоит забывать о том, что правовой режим – это, прежде всего, характеристика права с функциональной стороны. А, следовательно, основное назначение правового режима заключается в обеспечении наступления желаемого социального эффекта, а не стать им².

На страницах печати встречается мнение, согласно которому правовой режим – это система определенных методик и условий осуществления правового регулирования, некий «распорядок» действия права, которые нужны для оптимального достижения соответствующих целей³; либо специфическая система средств, приемов и методов правовой регуляции, которая выражается в специфических особенностях правоотношений и индивидуальных предписаний⁴. С этой точкой зрения также сложно согласиться, поскольку правовой режим включает в себя помимо приемов, способов, средств и методик правового регулирования еще и правила поведения, которые воплощаются в жизнь с помощью этих методов.

Более того, используя данный критерий, не представляется возможным провести четкой грани между различными правовыми режимами. Ведь любая правовая сфера, область, отрасль общественных отношений охватывает многочисленный спектр правовых средств. Безусловно, отраслям права, построенным на разрешительном типе регулирования, свойственны в большей степени дозволения, поощрения и пр. стимулирующие средства

¹ См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. Вып. 4. С. 14.

³ См.: Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 174.

⁴ См.: Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.И. Словарь категорий и понятий общей теории права. Н. Новгород, 1992. С. 29.

воздействия. В то же время императивный порядок упорядоченности общественных отношений вовсе не исключает возможности применения договорных форм между субъектами права. К примеру, регулирование налоговых правоотношений базируется на административно-правовых методах воздействия. Вместе с тем, в сфере налогообложения возможно применение соглашений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, использование институтов залога и поручительства как средств обеспечения исполнения налоговой обязанности.

Наиболее верной, на наш взгляд, является позиция С.С. Алексеева, согласно которой правовой режим трактуется как определенный порядок регулирования, основанный на комплексе юридических средств, характеризующих особое сочетание запретов, дозволений, запретов, позитивных обязываний, тесно взаимодействующих между собой, и тем самым создающих особую направленность регулирования¹. Схожей позиции придерживаются Н.И. Матузов и А.В. Малько, которые несколько дополняют исследуемую категорию степенью благоприятности или неблагоприятности правового режима для субъектов права².

Разделяя в целом высказанную точку зрения, можно только солидаризоваться с мнением О.С. Родионова, Г.С. Беляевой, считающих, что правовой режим – это установленный нормативными правовыми актами и обеспечиваемый государством порядок правового регулирования, который на основе оптимального сочетания юридических средств ограничительного или стимулирующего характера служит субъектам общественных отношений для беспрепятственной реализации ими своих прав и законных интересов³.

¹ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1985. С. 185.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. Вып. 4. С. 14.

³ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38; Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. Курск, 2013. С. 11.

Безусловно, приведенная формулировка характеризуется некой неполнотой содержания, а значит требуется определить юридическую природу рассматриваемого явления и выделить ряд специфических признаков правового режима.

В чем же заключается сущность правового режима? В первую очередь необходимо помнить о том, что любой и каждый правовой режим – это некий «режим», в котором заложены основные смысловые значения этого термина. В переводе с французского «regime» и латинского «regimen» означает «управление», «порядок», «регулирование»¹.

На наш взгляд, наиболее приемлемым видится использование в качестве квинтэссенции в правовом режиме именно термина «порядок». Как известно, управление является функцией сложных организованных систем, обеспечивающей сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, направленной на реализацию их программных целей. По своему содержанию – это относительно постоянное целенаправленное воздействие субъекта на объект через соответствующий МПР.

Регулирование выступает обобщающим термином, поскольку упорядочение общественных отношений происходит с помощью различных средств воздействия, в т.ч. и режима деятельности.

Определение сущности правового режима через порядок превращает исследуемую дефиницию в динамическую категорию. Соответственно в ней выделяются как составные части, так и стадии, которые она проходит в ходе реализации поставленных перед ней задач. Между тем необходимо помнить, что речь идет о специфическом порядке регуляции, поскольку он включается

¹ На энциклопедическом уровне этот термин понимается как: 1) государственный строй, совокупность средств, методов, способов осуществления власти; 2) строго регламентированный распорядок жизни (труда, отдыха, питания, лечения, сна); 3) система обязательных правил, требований, норм, принципов, установленных для какого-либо вида деятельности; 4) определенное состояние, положение, статус кого-либо или чего-либо.

в действие в силу неких причин, с учетом специфики социальной ситуации и не применим в том же виде к другим объектам и сферам¹.

Исходя из проведенного анализа подходов к понятию и сущности правового режима, можно выделить следующие признаки, характеризующие данное явление.

Правовой режим всегда имеет нормативно-правовую основу, устанавливающую правовой статус субъектов, их субъективные права и юридические обязанности, определяющую порядок взаимоотношений между участниками правоотношений, предусматривающую юридическую ответственность за нарушение данного режима и т.д. При чем закрепление правовых режимов осуществляется в нормативных правовых актах различной юридической силы. Данное свойство правового режима соответственно подразумевает обеспечение правового режима государством и иными субъектами, например, муниципальными образованиями.

Правовой режим характеризуется специфической целью. Он направлен на регулирование социальных связей с учетом политических, социально-экономических, временных, пространственных и иных факторов развития общества. В этой связи представляется вполне справедливым мнение О.С. Родионова, согласно которому правовые режимы позволяют сконцентрировать внимание участников правоотношений на наиболее значимых сторонах их деятельности. Причем государство вправе преследовать исключительно свои публичные цели, выражать интересы всего социума либо его большей части, выступать равноправным участником наряду с другими субъектами режимных отношений или только устанавливать режим, но в нем не принимать участия².

Цели правового режима, как правило, находят свою формализацию в нормативных правовых актах. Именно цель правового режима в дальнейшем

¹ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С 29.

² См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 94.

предопределяет основания и причины его установления, срок действия и территорию распространения, объекты и сферы правового воздействия и т.д.

Правовой режим охватывает целый комплекс юридических средств: поощрений и запретов, стимулов и ограничений, дозволений и приостановлений и т.д. Специфика их сочетания, позволяющая доминировать определенным средствам в правовых режимах, создает особый порядок правового регулирования. Ведь в каждом режиме один из приемов зачастую выступает доминантой над другим, вследствие чего этот способ играет в последствии ведущую роль в правовой регуляции социальных связей и создает при этом особое, уникальное в своем роде, направление или благоприятную для себя атмосферу¹.

Степень использования субъектом правоотношения юридических возможностей зависит от существующего в рамках той или иной отрасли типа правового регулирования. Так, в публичных отраслях преобладают разрешительные, ограничивающие средства, тогда как в частных – общедозволительные, стимулирующие. При этом в ряде случаев участникам правоотношений (например, налоговых, семейных) законодателем представляется право самим определять условия режимного регулирования правовой деятельности².

Таким образом, комплексность юридических средств позволяет эффективно использовать правовой инструментарий для решения тех или иных задач. Это предопределяет с учетом специфики поставленной задачи и содержания регулируемых отношений выбор наиболее оптимального правового режима.

¹ См.: Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 72.

² Так, согласно ч. 1 ст. 42 Семейного кодекса РФ, брачным договором супруги вправе изменить установленный законом режим совместной собственности, установить режим совместной, долевой или раздельной собственности на все имущество супругов, на его отдельные виды или на имущество каждого из супругов. Другой пример: в соответствии с ч. 1 ст. 256 Гражданского кодекса РФ имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

Правовой режим выражает степень определенной жесткости юридического регулирования и как следствие допустимый уровень активности субъектов права. Из этого следует, что правовой порядок создает те или иные условия, благоприятные или нет для удовлетворения интересов субъектов права. Соответственно, правовой порядок регулирования с доминирующим общедозволительным началом (например, правовой режим для субъектов малого и среднего бизнеса) порождает благоприятные условия. Правовой режим, где превалируют ограничения создает неблагоприятные условия для субъектов, например, режим военного положения.

Несмотря на высокую динамику общественных отношений правовой режим характеризуется определенной устойчивостью, стабильностью, постоянством. Именно эти качества позволяют достигнуть заранее предусмотренного эффекта. Вместе с тем это не предполагает их абсолютной неизменности. Правовые порядки регулирования развиваются, адаптируясь к современным условиям и реалиям в связи с усилением защиты прав граждан, приведением российского законодательства в соответствие с международными требованиями, совершенствованием системы администрирования и т.д. Как справедливо замечено, нет и не может быть застывшего правового режима¹.

Правовой режим можно рассматривать в качестве социокультурного явления в юридической действительности². В нем юридически закрепляются правила поведения субъектов с учетом интересов государства, воли законодателя, а также специфики общественных отношений, требующих особого подхода. Именно правовой режим, выступая одним из проявлений нормативности права, соединяет в единый комплекс юридические средства: стимулы и ограничения, запреты и дозволения, поощрения и обязывания и

¹ См.: Матузов Н.И. Малько А.В. Теория государства и права. М., 2011. С. 522.

² См.: Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты / под ред. А.В. Малько и И.С. Барзиловой. М., 2012. С. 24.

т.д. Подобная совокупность правовых установлений играет важнейшую роль стабильности общественного порядка, в поддержании авторитета власти, сглаживании различного рода конфликтов, а также оказывает позитивное влияние на формирование у общества должного уровня правовой культуры.

В качестве еще одного свойства правового режима можно выделить его относимость к определенному объекту. Это качество позволяет видеть социальное содержание права и решать соответствующие задачи в неразрывной связи с регулируемыми сферами управления касаясь конкретного объекта. Именно поэтому наличие правовых режимов так или иначе связывается с объектом общественных отношений. В противном случае не представляется возможным установление особого порядка воздействия тех или иных социальных связей.

Правовой режим представляет собой системное образование, охватывающее целый комплекс таких подсистем как участники режимных социальных связей, их правовой статус, объекты правоотношений, их положение в системе правового воздействия, юридические факты, имеющие то или иное значение в рамках данного режима, органы власти, с которыми взаимодействуют субъекты права и т.д.¹

Наконец, правовой режим структурирован и включает в себя ряд компонентов, различных по составу и уровню: элементы МПР (нормативные предписания, правоотношения, акты реализации права и т.д.), методы и типы взаимосвязи субъектов с объектами, систему гарантий реализации интересов и потребностей участников правоотношений, правовые принципы, цели и способы правового регулирования².

Данное утверждение позволяет отграничить правовой режим от МПР, хотя в юридической литературе эти понятия иногда отождествляются. МПР и правовой режим различаются как по структуре, так и по содержанию. МПР

¹ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 37.

² См.: Беляева Г.С. Структура правового режима: общетеоретический аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 23.

представляет собой абстрактную модель правового воздействия, показывающую, как осуществляется правовое регулирование. Иными словами, МПР – это схема, форма, не имеющие содержательного компонента. Напротив, правовой режим, используя МПР, наполняет последний конкретным содержанием. Таким образом, правовой режим позволяет не только упорядочить, но и организовать определенным образом конкретную сферу жизнедеятельности людей.

Еще одно отличие МПР от правового режима состоит в том, что он позволяет урегулировать абсолютно все общественные отношения, возникающие в нормальном процессе жизнедеятельности человека и требующие правовой фиксации. Правовой режим необходим лишь тогда, когда есть нечто уникальное, своеобразное в этих отношениях. Именно благодаря названной специфике социальные связи не могут быть преданы «традиционному» регулированию. Такие отношения требуют особого сочетания правовых средств.

Кроме того, правовой режим помимо элементов МПР включает в себя методы взаимосвязи субъектов с объектами правового воздействия, систему гарантий, правовые принципы, цели и способы правового регулирования. Для правового режима немаловажное значение имеют временные и пространственные пределы, круг субъектов, на которые он распространяется. Именно эти составляющие наполняются конкретным содержанием в соответствии с социальными процессами, подлежащими правовому воздействию.

Правовой режим не стоит путать с правовыми состояниями. Под правовым состоянием понимается закрепленное в законе образование, выражающее меру процесса движения субъектов или объектов правовой действительности в соответствующих временных и пространственных пределах. Правовое состояние, являясь особой разновидностью социального состояния, выступает относительно самостоятельным элементом правовой системы. Правовой режим есть некая часть правового воздействия. Более того,

категория «правовое состояние» позволяет научно охарактеризовать процесс изменения и развития правовых явлений, выявить ту «систему отсчета», касаясь которой представляется вполне возможным фиксировать определенные перемены как изменения в состоянии. Дефиниция «правовой режим» менее динамичная и узкая категория.

Правовой режим является одной из разновидностей правового состояния, поскольку направлен на конкретные виды субъектов и объектов и привязан не столько к конкретным ситуациям, сколько к определенным социальным процессам (состояниям). Не любое правовое состояние является правовым режимом. Например, институт родства не подпадает под категорию правовой режим. Тогда как носителем правового состояния могут быть не только любые субъекты права, но и все объекты действительности. Например, «состояние природной среды».

Д.Н. Бахрах предлагает сравнивать правовой режим с правовым статусом. Последнее, по его мнению, означает права и обязанности субъектов..., а правовой режим относится к деятельности людей, в которой они реализуют свои правомочия и долженствования¹. Однако это различные понятия.

Под правовым статусом человека и гражданина в целом понимают систему прав, свобод и обязанностей, закрепленных в Конституции и иных нормативных актах. Помимо этого в структуру правового статуса входят гражданство, правосубъектность, гарантии, юридическая ответственность и т.д. Конечно же перечисленные элементы включаются и в структуру правового режима. Вместе с тем эта категория более широкая. Более того, наличие того или иного правового статуса еще не предполагает установление правового режима.

Не стоит отождествлять правовой режим и с таким феноменом как законность. Законность имеет многоаспектный характер. В юридической литературе данную категорию рассматривают с различных позиций.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 201.

Например, как принцип права; метод государственно-правового воздействия¹, как одно из основных начал деятельности по созданию, изменению, отмене норм права (нормотворчества)² и т.д., а также как режим общественной и государственной жизни, выражающийся в неких императивах³.

В последнем контексте в содержание законности включается вся совокупная деятельность и поведение обязанных лиц, соответствующие требованиям нормативных актов. Это несколько роднит правовой режим с законностью. Действительно, режим законности означает строгую регламентацию функционирования различных организаций, поддержание правопорядка во всех эшелонах и на всех уровнях государственной и муниципальной власти. При этом личность наделяется комплексом таких прав, которые не могут быть изъяты никем, даже государством, и ни при каких обстоятельствах⁴. У каждого участника общественных связей под влиянием законности появляется уверенность в надежности его социальных позиций, в обеспеченности его основных прав, свобод и законных интересов, в выполнении обязанностей и неизбежности наказания за совершенные противоправные деяния⁵. В этом качестве и режим законности, и правовой режим способствуют формированию и укреплению правопорядка в стране.

¹ См.: Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 27; Она же. Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 140.

² См.: Овод А. В. Принцип законности в публичном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 15.

³ См.: Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 23; Рабинович П. М. Упрочение законности - закономерность социализма. Львов, 1975. С. 121-122; Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 68; Гранин А. Ф. Социалистическая законность и правопорядок. Киев, 1970. С. 17; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность : очерки теории. М., 1976. С. 118; Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 58-59.

⁴ См.: Талянин В. В. «Правозаконность»: проблема определения категориального статуса // Правовой режим законности: вопросы теории и истории : материалы межвуз. науч.-теор. конф. / под общ. ред. Д. И. Луковской. СПб., 2001. С. 17.

⁵ См.: Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 133; Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 5.

Кроме того, законность и правовой режим являются политико-правовыми категориями, находя свою формализацию в законодательстве.

Вместе с тем законность и правовой режим – понятия не идентичные. Законность выступает, в первую очередь, в качестве оценочной категории. Правовой режим же представляет собой форму, в которую так или иначе облекается право¹.

Правовой режим и законность отличаются между собой и по структуре. На страницах печати бытует мнение о том, что структуру законности формируют такие составные части как предметная, субъектная и нормативная составляющие². Предметная сторона включает в себя различные явления, объекты и процессы, соответствующие или которые должны соответствовать нормам права (т.е. нормативные и правоприменительные акты, та или иная деятельность и т. д.); субъектный аспект определяет состав участников, которые соблюдают или обязаны соблюдать правовые предписания, и имеющих право требовать такого соблюдения от других; а нормативная часть регламентирует объем и содержание юридических норм, подлежащих соблюдению и исполнению.

Правовой режим не следует путать с государственно-правовым и политическим режимами. Они соотносятся между собой как часть и целое. Политический режим как часть политической системы общества отражает степень политической зрелости общества, общественной мысли, основное направление политического руководства. Государственно-правовой режим определяется совокупностью приемов, способов, методов и средств осуществления государственной власти. Правовой режим выступает средством реализации политического режима и средством обеспечения государственно-правового режима. Ведь правовой режим так или иначе

¹ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 33.

² См.: Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 65-67; Афанасьев В. С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 8-9.

обусловлен политическими факторами и интересами государства (законодателя).

Вместе с тем связь этих категорий не носит одностороннего характера. Хотя правовой режим является продуктом государственной деятельности, а государство выступает важнейшим институтом политики, именно с помощью правового режима утверждаются и реально функционируют государственный и политический режимы¹.

Политический и государственно-правовой режимы, выполняя возложенные на них задачи, обуславливают основные черты, свойства и параметры правовых режимов, которые облачают, в свою очередь, в юридическую форму политический и государственно-правовой режим, тем самым претворяя их в жизнь.

Важное место в правовой науке исследования правовых режимов отводится вопросу их классификации. Классификация – это метод научного познания, который позволяет не просто констатировать факт уже имеющегося знания, но и выполняет методологическую функцию. Проводя систематизацию той или иной предметной области, она в тоже время задает общее направление ее дальнейшего воздействия², позволяет определить наиболее вероятные «участки» возникновения коллизий в терминологическом дефинировании тех или иных правовых феноменов³.

Довольно большое количество правовых режимов делают необходимым их классификацию, которая может происходить по различным критериям. Вместе с тем при выделении тех или иных правовых режимов необходимо помнить, что оснований для систематизации этого явления более чем достаточно. Но не все критерии классификации способны подчеркнуть

¹ См.: Малько А.В., Косак А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С.8-9.

² См.: Субботин А.Л. Классификация. М., 2011. С. 10-11.

³ См.: Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые основания исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 34

специфику данной категории¹. Более того с развитием знаний об исследуемом объекте происходит уточнение и модификация классификации².

В этой связи мы остановимся на характеристике следующих оснований для классификации правовых режимов.

По предмету правового регулирования (так называемой отраслевой принадлежности) режимы делятся на конституционные, административные, гражданско-правовые, трудовые, финансовые, налоговые, земельные, таможенные и т.д. При этом каждый отраслевой режим обладает той или иной спецификой, обусловленной отраслевым методом правового регулирования, комплексом правовых средств, объединенных едиными нормами права. Особенности отраслевого метода правового регулирования выражаются не только в приемах правового регулирования, но и способах формирования прав и обязанностей участников отраслевых правоотношений, характере юридических санкций, правовом положении субъектов и т.д. Немало важную роль играют и правовые средства, которые во всем своем отраслевом комплексе позволяют на практике правильно оценить жизненную ситуацию и квалифицировать юридическое дело, точно определив какой здесь должен быть применен правовой режим: гражданского или семейного, административного или налогового права.

В то же время правовые режимы, регулирующие одни и те же социальные связи («родовые» правовые режимы) подразделяются на правовые режимы отдельных объектов (так называемые «видовые» правовые режимы)³. Например, в рамках правового режима земель можно выделить

¹ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 108.

² См.: Афанасьева О.Р. Классификация способов совершения преступления // Актуальные вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях. М., 2004. С. 11.

³ См.: Беляева Г.С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С. 205; Братановский С.Н. Понятие и виды правовых режимов в российском законодательстве и правовой науке // Гражданин и право. 2012. № 11. С. 19; Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 109.

такие разновидности как правовые режимы земель сельскохозяйственного назначения, промышленности, правовой режим особо охраняемых территорий и объектов и пр.¹

По юридической природе выделяют материальные и процессуальные правовые режимы. Материальные правовые режимы определяют права, обязанности субъектов правоотношений, предметы правового регулирования. Но, как известно, формой жизни закона является процесс его применения. Соответственно, материальным правовым режимам так или иначе должны корреспондировать процессуальные правовые режимы, устанавливающие порядок разрешения конкретных юридических дел в определенной сфере общественных отношений. Материальные режимы носят более статичный характер, тогда как процессуальные отражают динамику юридической деятельности.

Кроме того, одной из особенностей процессуального режима выступает наличие особого субъектного состава. Соответственно, в рамках указанного порядка правового регулирования выделяются субъекты и участники юридического процесса. К числу первых относятся органы государственной власти и их должностные лица, а именно суд, прокурор, дознаватель, следователь и т.д. Среди участников юридического процесса можно назвать лиц, способствующих своими действиями достижению субъектами процессуальной деятельности поставленной цели (специалист, эксперт, переводчик, свидетель, понятой и др.).

Это в свою очередь позволяет утверждать Г.С. Беляевой о том, что такой признак правового режима как создание благоприятных либо неблагоприятных условий для удовлетворения прав и законных интересов субъектов юридического процесса для процессуального порядка регулирования отходит на второй план. Разделяя в целом высказанную точку зрения, хотелось бы подчеркнуть, что действительно процессуальный режим

¹ См.: Ст. ст. 77-103 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

преследует в первую очередь цель законного и обоснованного рассмотрения юридического дела в определенных процессуальных рамках, а значит, главное в исследуемом виде режима является соблюдение особой процедуры разрешения дела. Субъекты и участники юридического процесса не должны помещаться в особые условия, благоприятные или нет для реализации своих прав и законных интересов, в противном случае – создание благоприятных условий для одних и неблагоприятных для других – может привести к нарушению принципа состязательности сторон¹.

Вместе с тем процессуальные режимы возможны лишь при наличии одновременно материальных режимов. Материальные правовые режимы здесь как бы выполняют роль юридического факта. В этой связи можно сделать вывод о том, что процессуальные правовые режимы носят организационно-управленческий, обслуживающий характер, выполняя роль вспомогательного средства². А значит, задача процессуального правового режима – обеспечить реализацию материального режима и потому процессуальные режимы выступают в качестве средства соответствующих материальных порядков регулирования.

В обозначении материальных правовых режимов, как правило, используются словосочетания «правовой режим» объекта правового регулирования, в отношении которого у различных субъектов права имеются определенные полномочия³. Например, режим континентального шельфа, режим ЗАТО и т.д.

Процессуальные режимы обеспечивают правоохранительную деятельность, сферу судопроизводства и иные разновидности юридической

¹ См.: Беляева Г.С. К вопросу о сущности процессуального правового режима // История государства и права. 2013. № 13. С. 63-64.

² См.: Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 12.

³ См.: Беляева Г.С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С. 205.

деятельности, например, режим ответчика в гражданском судопроизводстве, режим прокурора в уголовном процессе и т.д.

По соотношению правовых стимулов и ограничений выделяются общедозволительные, разрешительные и обязывающие правовые режимы.

Правовые режимы общедозволительного профиля характеризуются диспозитивными, децентрализованными началами, т.е. равенством сторон и, как правило, используются в отраслях частного права. Здесь дозволения выступают ключевым средством правового регулирования, обеспечивающим высокую степень свободы и активности субъектов. Основное предназначение юридических дозволений, как справедливо отмечает С.С. Алексеев, заключается в предоставлении простора, возможности для собственного поведения участников социальных связей¹. Соответственно, ограничения, запреты и обязывания, являясь исключением из этого общего правила, должны находить четкую внешнюю формализацию в законодательстве. Например, в соответствии со ст. 20 Трудового кодекса РФ несовершеннолетние лица в трудовых отношениях приравниваются в правах к совершеннолетним. Это общедозволительное начало. Вместе с тем ст. 265 Трудового кодекса РФ говорит о запрещенных несовершеннолетним лицам видах работ². В этом уже проявляется режим ограничений.

Правовые режимы разрешительного профиля построены на принципе «разрешено только то, что прямо закреплено в законе». То есть субъекты обладают только теми правами, которые четко установлены нормативным правовым актом. Данный вид правового режима свойственен для всех отраслей права. Рассматриваемые правовые режимы сопряжены в основном с разрешениями и запретами. Запрет создает препятствие, преодолимое при соблюдении некоторых условий, а чаще – при осуществлении заинтересованным лицом определенных действий. Разрешения похожи

¹ См.: Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 358-359.

² См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

несколько на дозволения, но действуют иначе. Для того, чтобы получить возможность осуществления позитивных прав, субъекту недостаточно общего дозволения и даже специальной дозволяющей нормы. Ему необходим индивидуальный разрешительный правовой акт, изданный уполномоченным органом с соблюдением установленной процедуры и других требований, обеспечивающих его законность и, как следствие, действительность, юридическую значимость.

Общему запрету должно корреспондировать конкретно, четко определенное законодателем, дозволение. Например, в отношении особо охраняемых территорий предусматривается создание заказников, заповедников и других специально охраняемых зон, где действует общий запрет заниматься любой деятельностью, противоречащей задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике. Вместе с тем допускается пользование указанными территориями только в разрешительном порядке в виде исключения¹.

Обязывающие правовые режимы основаны соответственно на позитивных обязываниях, распространяющихся на всех субъектов. На первый взгляд, позитивные обязывания похожи с разрешениями. Но это не так. К позитивным обязываниям можно отнести, например, платить законно установленные налоги и сборы, вставать на воинский учет, регистрироваться по месту пребывания и жительства в пределах РФ, воспитывать детей, содержать престарелых родителей и т.д. С.С. Алексеев верно указывает на то, что позитивные обязывания больше характерны не столько для права, сколько для деятельности властвующих органов, т.е. государства². Действительно, законодательство о государственной службе содержит

¹ См.: Ст. 9 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 25.06.2012) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 354.

огромный массив норм, устанавливающих общие, служебные и должностные обязанности государственных служащих.

В таких правовых режимах законодатель четко определяет систему позитивных обязанностей, что в конечном счете обеспечивает высокий уровень законности и дисциплины в обществе. Такие режимы свойственны в основном для публичных отраслей права. Например, правовой режим для осужденных.

В то же время, придерживаясь исследуемого критерия, в юридической литературе встречается более расширенная, углубленная классификация правовых режимов. Группируя в целом правовые режимы на стимулирующие либо ограничивающие, среди первых выделяют разрешительные, рекомендательные, льготные, поощрительные правовые режимы, в которых соответственно преобладают дозволения, рекомендации, льготы и поощрения. Ко вторым относятся запрещающий, обязывающий, приостанавливающий и др. режимы¹.

В несколько модифицированной форме данную классификацию некоторые авторы представляют следующим образом. В зависимости от соотношения общих дозволений и запретов правовые режимы делятся на жесткие и мягкие². Первые характеризуются большим количеством запретов, обязываний, приостановлений, наказаний и т.д. при общем дозволении. В качестве примера можно привести режим ЧП, где многие права и свободы граждан ограничены.

Мягкие правовые режимы складываются из системы дозволений, льгот и поощрений. В таком режиме субъектам создается благоприятный юридический климат, при котором предоставляются определенные преимущества и выгоды. Например, режим наибольшего

¹ См.: Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19-22; Малько А.В. Косак А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 15-16.

² См.: Шамсумова. Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 124.

благоприятствования предусматривает различные льготы, которые направлены на развитие инвестиционной политики Российского государства с помощью привлечения внутренних и внешних денежных средств путем создания оффшорных и особых экономических зон.

Можно также классифицировать правовые режимы в зависимости от того, к какой отрасли – публичного или частного – права отнесен правовой режим. В публичных отраслях правовой режим направлен в первую очередь на обеспечение законности и правопорядка. В этой связи он подлежит более четкой детальной правовой регламентации всех элементов в нормативном правовом акте. Это происходит потому, что в публично-правовой сфере «имеются в виду нормальные фиксированные режимы функционирования государственных и иных институтов, позволяющие успешно решать стратегические и тактические задачи»¹, например, обеспечивать государственную и общественную безопасность.

В публичных отраслях права субъект как бы ставится в известность о том, что он должен действовать в четко обозначенных законом рамках, следуя установленным принудительным велениям². Вместе с тем, несмотря на властную природу публичного правового режима, в определенных случаях участникам правоотношений предоставляется возможность самостоятельно выбрать какой-либо вариант поведения, но из исчерпывающего перечня возможных статусов.

Как вполне справедливо отмечается в юридической литературе четкое, детальное определение всех структурных элементов правового режима в законодательном акте не только обеспечивает полноценное функционирование всего МПР, но и придает ему высокую эффективность и

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2011. С. 251.

² См.: Беляева Г.С. Правовые режимы в публичном праве // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 203.

устойчивость. Напротив, отсутствие того или иного звена правового режима превращает его в нерабочую конструкцию¹.

Кроме того, публичный правовой режим основан на позитивных обязываниях и запретах как первичных приемах правового воздействия, характеризуется императивностью, наделением одного из субъектов специальными полномочиями в рамках своей компетенции и как следствие неравенством субъектов и построением отношений по типу «власть-подчинение»².

В частном праве задачи правового режима не выражены так масштабно, а ориентированы на некие конкретные ситуации, например, обеспечение социально-культурных прав конкретного человека. В этой связи правовая основа частноправового режима существенно расширяется, т.к. включает в себя не только законы и подзаконные акты, исходящие от публичных органов власти либо ими санкционированные, но и нормативные договоры (например, коллективные соглашения), судебные прецеденты и даже индивидуальные соглашения, выступающие своего рода прообразом закона для договаривающихся сторон³.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что частноправовые режимы в отличие от публичных формируются не только традиционными источниками права, но и с учетом достигнутых соглашений, имеющих юридическую силу.

Безусловно, в частноправовом режиме шире степень свободы, инициативности и диспозитивности. Это позволяет субъектам права обладать

¹ См.: Беляева Г.С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С. 208.

² См.: Маштаков К.М. Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 191; Беляева Г.С. Правовые режимы в публичном праве // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 208-209.

³ См.: Горшунов Д. Н. Частноправовые режимы // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 182-183.

самостоятельностью в принятии юридически значимых решений и определении вариантов поведения.

Между тем субъекты частного права не всегда способны урегулировать все отношения самостоятельно. В этой связи частноправовые режимы должны быть наполнены и публичными началами в зависимости от правовой политики, проводимой государством. Так, правовой режим частной собственности на природные объекты во многих странах мира в значительной степени находится под влиянием публичных интересов. В тоже время в частноправовых режимах не должно быть избыточности публичного ресурса¹.

Применительно к территориальным масштабам деятельности можно выделить международно-правовые и внутригосударственные правовые режимы. К первым относятся такие порядки регулирования, в установлении и осуществлении которых принимают участие несколько государств. Например, режим открытого моря, режим территориальных вод, режим нераспространения ядерного оружия и др.

Внутригосударственные режимы устанавливаются государством с целью защиты внешних границ, обеспечения общественной, экономической, информационной и иной безопасности и т.д. При этом в рамках внутригосударственных режимов выделяются такие подвиды как федеральные, региональные, муниципальные и локальные режимы.

По времени установления правовые режимы можно систематизировать на постоянные и временные. Постоянные режимы - это те, срок действия которых не установлен, и действуют они вплоть до отмены. Постоянным, например, является режим ЗАТО. К временным режимам относятся те, которые вводятся на определенный срок.²

¹ См.: Горшунов Д. Н. Частноправовые режимы // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 184-185.

² В частности, срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток. По истечении данного срока чрезвычайное положение считается

В зависимости от типа правового регулирования правовые режимы делятся на первичные и вторичные¹. Первичные или общие представляют собой совокупность юридических средств, где находят свое выражение общие, исходные способы правовой регуляции на том или ином участке общественной жизни². Вторые же (СПР) – это своего рода модификации общих режимов, характеризующиеся либо особыми льготами и преимуществами, состоящие в дополнительных правах, либо особых ограничениях, выражающиеся в дополнительных запретах или позитивных обязываниях³. Например, ст. 17 НК РФ устанавливают общий режим налогообложения, тогда как статьей 18 НК РФ предусмотрен и СПР⁴, которым предоставляется особый порядок определения элементов налогообложения и освобождение от обязанности уплачивать отдельные виды налогов и сборов.

Выделение общих и специальных правовых режимов представляется в целом вполне целесообразным и оправданным, поскольку первичные режимы, предопределяя особенности и специфику вторичных, способствуют совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики.

Существуют и иные основания для классификации. Например, по содержанию регулируемых отношений выделяют пошлинный, таможенный, валютный режимы и т.д.; в зависимости от формы выражения – законный, договорный и определенный административно-правовым актом⁵.

Приведенные классификации не являются исчерпывающими. В рамках конкретных отраслей права можно наблюдать различные подходы ученых к систематизации режимов. Это обусловлено разнообразием видов отраслевых

прекращенным (См.: Статья 9 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.)

¹ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186-190.

² См.: Там же. С. 187.

³ См.: Там же. С. 187.

⁴ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.06.2013) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁵ См.: Шамсумова. Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 122-124.

правовых режимов, стоящих перед ними целей, задач и средств по их обеспечению¹.

Основная масса перечисленных способов классификации правовых режимов носит условный характер. Ведь при всем многообразии оснований группировки рассматриваемой категории во главу угла должно ставиться ее предназначение, чтобы при помощи систематизации подчеркнуть главные качественные характеристики².

Проведенный анализ понятий и видов правовых режимов позволяет сделать следующие основные выводы.

Правовой режим является междисциплинарным, многозначным и межотраслевым понятием.

Правовой режим представляет собой установленный нормативными правовыми актами и обеспечиваемый государством порядок правового регулирования, который на основе оптимального сочетания юридических средств ограничительного или стимулирующего характера служит субъектам общественных отношений для беспрепятственной реализации ими своих прав и законных интересов.

Сущность данного явления заключается в особом порядке урегулирования на основе комплекса юридических средств, образующее желаемое социальное состояние, а также конкретную степень

¹ Так, в рамках административного права Ю.А. Тихомиров выделяет следующие режимы: регулирующие определенные государственные состояния; обеспечивающие функции управления и деятельности; легализующие деятельность хозяйствующих субъектов (регистрационные и лицензионные) (См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 402); по мнению И. С. Розанова, дифференцировать правовые режимы возможно по степени обеспечения ими безопасности – государственной, общественной, личной (См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 86); в рамках информационного права О.А. Городов выделяет льготный правовой режим информационных ресурсов (например, режим исключительных прав, режим информации, отнесенной к общественному достоянию, и режим массовой информации) и ограничительный правовой режим (например, режим государственной тайны и конфиденциальной информации) (См.: Городов О.А. Основы информационного права России. СПб, 2003. С. 76).

² См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 112.

благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права.

Исходными характеристиками правового режима выступают: законодательное установление и обеспечение государством; наличие цели специфическим образом урегулировать конкретные общественные отношения; комплексность правовых средств; создание конкретной степени благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов; определенная стабильность и относительное постоянство; правовой режим выступает средством воздействия на развитие права и повышение должного уровня правовой культуры; относимость к определенному объекту правового воздействия; системность и структурированность.

Правовой режим – это самостоятельное средство правового воздействия, поэтому его следует отличать от МПР, правового состояния, правового статуса, законности, а также политического и государственно-правового режимов.

Наконец, существующее огромное количество правовых режимов делают необходимым их классификацию по различным основаниям: по предмету правового регулирования, юридической природе, типу правового регулирования, соотношению правовых стимулов и ограничений, территориальным масштабам деятельности, времени установления и т.д.

Глава II. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ КАК ОСОБАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Как уже отмечалось в предыдущем разделе правовые режимы можно сгруппировать в две разновидности: общие и специальные. Общим обозначается такой порядок, который рассчитан на повседневную деятельность, типичные социальные ситуации. Между тем реформирование правовой системы России, происходящие изменения в политической, социально-экономической и других сферах повышают значимость специального регулирования отношений. В таких условиях общество нуждается в определенном механизме, способном стабилизировать общественную жизнь, и вместе с тем достаточно быстро отреагировать на отклонения от стандартной ситуации в целях предотвращения сбоя в правовом регулировании. И в качестве такого механизма выступает СПР.

Необходимо отметить, что данный феномен в той или иной степени подвергался анализу, однако исследования велись и ведутся в основном в рамках отраслевых наук. На уровне общей теории права практически не предпринимается попыток в подобном направлении. Возникает закономерный вопрос: почему? На наш взгляд, причины подобной ситуации видятся в том, что, во-первых, в правовой науке пока так и не сложилось единства мнений в отношении юридической природы правового режима, а, во-вторых, проблема СПР относительно недавно оказалась в поле зрения юридической науки и как особая разновидность правового режима не получила должной научной проработанности и как следствие не обрела еще своей понятийной сущности и специфики. Как правило, исследователи изучали СПР в рамках административного и налогового права¹. Такая

¹ См.: Румянцев Н.В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях. М., 2010. 167 с.; Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы. М., 2008. 144 с.; Ильин А.Ю. Специальные налоговые режимы: правовой механизм применения, развития и совершенствования // Финансовое право. 2011. № 3. С. 20-27; Терещенко Л.К. Специальные правовые режимы информации в законодательстве Российской Федерации и

ситуация привела, с одной стороны, к незаконченному, недостаточно полноценному исследованию, а, с другой стороны, к слишком узкому пониманию термина.

Так, Д.Н. Бахрах понимает под специальными административными режимами такие специальные правовые регламенты деятельности публичной администрации, которые допускают ограничения прав невластных субъектов и расширяют полномочия, активизируют деятельность субъектов власти в особых условиях ради обеспечения безопасности и порядка¹.

А.С. Матинов специальный налоговый режим определяет как некий порядок правового регулирования налоговых правоотношений, который заключается в определенном сочетании правовых средств и предусматривает особенности определения элементов налогообложения в целях создания определенной степени благоприятности для удовлетворения интересов отдельной категории субъектов налоговых правоотношений². Однако даже в рамках одной отрасли права мнения на юридическую природу СПР среди исследователей расходятся³.

Таким образом, в юридической науке применение термина «специальный правовой режим», как правило, связано с выделением специфических особенностей касаясь отраслевой принадлежности. В

международных актах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2. С. 69-75; Братановский С.Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. 2012. № 9. С. 3-17; Рушайло В.Б. Законодательные и теоретические основы специальных административно-правовых режимов // Российский следователь. 2004. № 2. С. 39-41; Рушайло В.Б. К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. 2003. № 10. С. 49-55.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2006. С. 330-331.

² См.: Матинов А.С. Специальные налоговые режимы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18.

³ Примером выступает точка зрения В.Ю. Ждановой, согласно которой «специальный налоговый режим – это обособившаяся от общего налогового режима система потенциальных правовых последствий, которая служит его альтернативой при задании границ допустимого с позиции закона вмешательства в сферу личной свободы субъекта права и предназначена для получения какого-либо дополнительного, помимо привлечения членов общества к налоговому бремени, эффекта» (Жданова В.Ю. Специальные налоговые режимы: место в системе правовых явлений и юридическая конструкция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14).

результате представляется довольно сложным определение понятия и юридической природы СПР.

В целях разработки понятия «специальный правовой режим» и определения его специфических черт обратимся к российскому законодательству, которое, к сожалению, также далеко не часто употребляет данный термин. На нормативно-правовом уровне эта дефиниция фигурирует в административном, налоговом и таможенном праве. Непосредственное указание на «специальный режим» содержится в КоАП РФ¹ и НК РФ². Но при этом ни в одном из указанных нормативных правовых актов нет четкого определения СПР.

В ряде законодательных актов законодателем вовсе делается акцент на правовом статусе субъектов³ либо перечисляются мероприятия, которые осуществляются в рамках того или иного СПР⁴.

Определение рассматриваемого феномена дается только статьей 77 Модельного таможенного кодекса для государств-участников СНГ⁵, согласно которой специальный таможенный режим – это таможенный режим, при котором товары полностью освобождаются от уплаты таможенных пошлин, налогов и от применения к ним запретов и ограничений, установленных в соответствии с национальным законодательством по основаниям экономического характера.

¹ См.: Статья 8.42 «Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохраняемой зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения».

² См.: Статья 18 «Специальные налоговые режимы».

³ См.: Статья 1 Федерального конституционного закона от 31 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ.2001. № 23. Ст. 2277; Российская газета. 2005. 11 марта.

⁴ См.: Статья 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. №36-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. №11. Ст. 1146.

⁵ См.: Модельный таможенный кодекс для государств-участников СНГ. Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 г. Постановлением 31-22 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

Вместе с тем такое понимание, на наш взгляд, является несколько поверхностным. Определяя СПР, законодатель должен, в первую очередь, четко представлять его правовую природу. Формулирование понятия специального таможенного режима через таможенный режим не решает этой задачи. Термин «таможенный режим» в ст. 1 Модельного таможенного кодекса раскрывается как таможенная процедура.

С точки зрения гносеологии, методологии и лингвистики подобная дефиниция выступает не совсем удачной. Как вполне справедливо отмечается на страницах печати, юридическая процедура в целом и таможенная процедура в частности – это закрепленная нормативными предписаниями система последовательных правовых действий, осуществляемых соответствующими субъектами общественных отношений¹. Процедуры – это выражение правовых режимов, они охватывают все виды юридической регламентации длящихся во времени правовых действий и наряду с юридическими средствами выступают в качестве составляющих их элементов².

Более того, если проводить сравнение юридических процедур и правовых режимов, то последние отличаются большей статичностью, поскольку направлены на закрепление того или иного статуса социальных связей. Правовые же процедуры представляют собой динамическую часть режимов, существующих в рамках определенной отрасли.

Во вступившем в действие с 1 июля 2010 г. Таможенном кодексе Таможенного союза и Законе о таможенном регулировании в РФ³, категория «таможенный режим» также заменена на «таможенную процедуру», что является не совсем верным.

¹ См.: Барзилова И.С. Теоретико-правовые основания исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 27.

² См.: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С.122-123; Он же. Структура советского права. М., 1975. С. 237.

³ См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ.2010. № 48. Ст. 6252.

Отождествление категорий «таможенная процедура» и «таможенный режим» стало следствием приведения законодательства Таможенного союза в соответствие с Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. и принятием Закона о присоединении России к ней¹.

Подобное отождествление понятий в действующем законодательстве может привести и приводит к возникновению определенных трудностей в праворегулирующем процессе. Например, в НК РФ (части 1) термин «налоговый режим» применяется не только к налоговым правоотношениям, но и правоотношениям в области таможенного дела. Более того, п.4 ст. 11 названного акта гласит о том, что в отношениях, возникающих в связи с взиманием налогов при перемещении товаров через таможенную границу РФ, используются понятия, определенные действующим законодательством в области таможенного дела. Это, безусловно, не может не привести к определенной путанице в правильном соотношении терминов «налоговый режим» и «таможенная процедура»².

Соответственно представляется вполне логичным и обоснованным определить категорию «специальный правовой режим» с учетом исходных характеристик правового режима. Как уже отмечалось в предыдущей главе, СПР выступает своего рода модификацией общего режима, характеризующегося либо особыми льготами и преимуществами, состоящего в дополнительных правах, либо особых ограничениях, выражающегося в дополнительных запретах или позитивных обязываниях.

¹ См.: Федеральный закон от 3 ноября 2010 г. № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст.5744.

² См.: Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые основания классификации понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 29.

Но одного этого качества мало. Необходимо выделить ряд характерных особенностей СПР. Названные признаки несколько роднят СПР с общим понятием правового режима, но все же подчеркивают его специфику.

Итак, правовой основой СПР, также как и общего, выступают нормативные документы. В законодательных актах определяется вид правового режима, его носитель, устанавливаются основания введения, указываются субъекты режимного управления, перечисляются специальные режимные правила и меры¹. Между тем действующее законодательство представляет собой систему нормативных правовых актов, которые можно условно разделить на две разновидности. Первую группу образуют акты, специально посвященные определенному виду СПР – о ЧП, военном положении, об исключительной экономической зоне, о Государственной границе и т.д.

Ко второй группе относятся общие тематические законы, в которых СПР выступают в роли одного из элементов в системе организационно-правовых средств, используемых для урегулирования отдельных видов юридической деятельности. Примером могут выступать НК РФ, Таможенный кодекс Таможенного союза, Законы об обороне², мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ³ и др.

Кроме того, следует отметить, что при осуществлении мер обеспечения различных СПР особое значение имеют федеральные законы, затрагивающие права и свободы человека и гражданина уполномоченными на то органами

¹ Например, определяются, какого рода и от какого органа власти необходимо получить разрешения на осуществление того или иного вида деятельности, какие действия подлежат обязательной регистрации или запрещаются без специального на то разрешения, какие виды ответственности предусмотрены за нарушение требований режима и др.) (См.: Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник РГГУ. 2008. № 5. С. 41-42).

² См.: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. №23. Ст. 2750; 2011. №50. Ст. 7366.

³ См.: Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» // СЗ РФ. 1997. №9. Ст. 1014; 2010. №11. Ст. 1176.

власти. Например, Законы о полиции¹, ФСБ², государственной гражданской службе РФ³, муниципальной службе в РФ⁴ и др.

Вместе с тем не стоит забывать о нормах Основопологающего акта страны. С одной стороны, в Конституции РФ первично формализуются такие СПР как военное и чрезвычайное положение, режимы государственной границы, пограничных зон, континентального шельфа, территориального моря, исключительной экономической зоны, особо охраняемых природных территорий (ст. 71, 72, 87, 88). С другой стороны, в ней закрепляются такие базовые принципы функционирования СПР, как неприкосновенность основных прав и свобод (ч. 3 ст. 56), основания ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55) и др.

Безусловно, развитие нетипичных ситуаций, состояний, отношений невозможно предусмотреть в деталях. Нередко требуются быстрые и решительные действия. Поэтому огромный пласт в системе законодательства, регламентирующего СПР, составляют подзаконные акты, к числу которых относятся нормативные указы Президента РФ⁵ и правительственные постановления⁶.

Достаточно многообразны по содержанию и многочисленны по объему нормативные правовые акты министерств и ведомств: приказы и инструкции,

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900; 2012. №26. Ст. 3441.

² См.: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269; 2011. №50. Ст. 7366.

³ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215; 2011. №48. Ст. 6730.

⁴ См.: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152; 2011. №48. Ст. 6730.

⁵ См. например, Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392; Указ Президента РФ от 11.07.2004 №868 «Вопросы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882; 2012. №47. Ст. 6455.

⁶ См. например, Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121; 2012. №46. Ст. 6339.

постановления, положения, письма, уставы и т.д. Основное их предназначение заключается в реализации функций государственного управления в условиях нестандартной, неординарной ситуации в различных сферах общественной жизни¹.

Однако, как выше названные акты, так и указы Президента, постановления Правительства, должны приниматься строго на основании закона, поскольку здесь не допустимы субъективизм и усмотрение, послабление и игнорирование действующего законодательства.

На региональном уровне, т.е. в границах субъектов Федерации, используются те же формы нормативных правовых актов, что и на федеральном уровне (законы, указы, постановления, приказы, другие установления)².

Вместе с тем, система законодательства РФ была бы неполной без выделения группы международных правовых актов. Россия участвует в таких актах международного характера, затрагивающих в том числе отдельные аспекты СПР, как Всеобщая декларация прав и свобод человека, Международный Пакт о гражданских и политических правах³, Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод⁴, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁵ и т.д.

¹ См. например, Приказ МЧС РФ от 17 декабря 2008 № 783 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 8.

² В частности, на территории Ростовской области действует закон от 29 декабря 2004 года № 256-ЗС «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера», постановление Правительства Ростовской области от 19 апреля 2012 г. № 304 «Об утверждении Порядка сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера» и другие.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. №17. Ст. 291.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. №45. Ст. 747.

Одной из особенностей правового регулирования СПР является то, что они формируются не только под воздействием источников права, но и с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ. Примером выступают постановления названного органа власти по делу о проверке конституционности ряда Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ по восстановлению режима законности и правопорядка на территории Республики Чечня и т.д.

Вместе с тем правовая база общих правовых режимов намного шире, поскольку, как уже отмечалось, кроме традиционных источников права включает в себя целый ряд документов, имеющих корпоративное происхождение или же относящиеся к средствам индивидуально-правового регулирования. Например, устав юридического лица может определять рамки правового поведения участников режимных отношений, даже если данные аспекты не отражены в действующем законодательстве или же гражданско-правовой договор может зафиксировать условия, не содержащиеся в источнике права, установить новые правовые последствия, не нарушающие права и свободы иных субъектов.

Специальное правовое регулирование направлено на определенные объект, предмет или процесс, обладающие существенной спецификой, исключительно ценные для общества и государства или представляющие опасность в нестандартной ситуации. Следовательно, при установлении СПР используется конкретная специфическая целевая установка.

Целью любого правового режима, в т.ч. и специального, является регулирование специфических общественных отношений, а также установление особого порядка юридического воздействия. При этом правовой режим регулирует социальную ситуацию, либо формируя благоприятную среду для управомоченных субъектов в целях вовлечения их в желаемую деятельность, либо, напротив, устанавливая неблагоприятные условия для потенциальных нарушителей правил, закрепленных в режиме.

У СПР имеется своя специфическая цель стабилизационного либо стимулирующего характера. Основное предназначение так называемых стабилизационных целей заключается в установлении неких рамок для удержания объекта (ситуации, состояния, процесса и т.д.) в определенном положении, дабы исключить возможность выхода ситуации из под контроля. Они действуют не постоянно, а в ограниченный период времени, например, в условиях чрезвычайной и кризисной ситуаций, вооруженных конфликтов, массовых беспорядков; обеспечения функционирования объектов, имеющих повышенную общественную опасность или представляющих важное государственное значение и т.д.

В таких условиях может возникнуть угроза жизни и здоровью людей, уничтожения материальных и духовных ценностей, дестабилизации разрушения социальной системы. Поэтому требуется принятие неординарных мер реагирования, не применяемых в обычных ситуациях.

Цели стимулирующего характера, напротив, создают более благоприятный порядок удовлетворения интересов субъектов. Они направлены на вознаграждение индивидуальных и коллективных субъектов за определенное правомерное поведение, развитие отдельных территорий посредством стимулирования экспорта, расширения производства некой продукции, повышения занятости населения, бюджетных доходов, привлечения инвестиций в отечественное производство и т.д. Например, целью СПР безвизового въезда или выезда является упрощение порядка въезда или выезда граждан двух и более государств на основе двусторонних и многосторонних соглашений о взаимных поездках граждан.

Таким образом, целью СПР выступает урегулирование специфических общественных отношений, в которых выделяются интересы определенных субъектов из общего стандартного порядка правового регулирования. Как правило, они вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей.

Как известно, возникновение нестандартной ситуации вызвано специфическими обстоятельствами, обусловленными конкретными временными и пространственными пределами. Однако законодатель, создавая правовую базу для эффективного регулирования подобных ситуаций лишь предвидит возможность наступления особых обстоятельств. Значит, СПР могут иметь потенциальный характер. Нормативные правовые акты, регламентирующие их, хотя и вступили в силу, но практически не действуют. Чтобы соответствующий СПР стал реальным, необходимы дополнительные факторы:

- возникновение нестандартной ситуации, образование, создание специфического объекта (фактическое основание);
- издание компетентным органом акта о введении такого режима, его норм в действие (юридическое основание).

Например, основанием для введения ЧП могут являться чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Однако реальное возникновение чрезвычайных обстоятельств еще не порождает автоматического введения в действие ЧП. Закон о ЧП определяет дополнительные условия, при наличии которых этот особый порядок может быть объявлен:

- имеет место чрезвычайная ситуация, представляющая угрозу безопасности многих граждан или конституционному строю;
- ее устранение не представляется возможным без применения чрезвычайных мер;
- есть указ Президента РФ о введении ЧП, утвержденный Советом Федерации.

По сравнению с общим правовым режимом СПР является более гибким, эластичным. Данное качество рассматриваемого феномена проявляется в способности более чутко улавливать специфику неоднородных социальных связей, учитывать особенности тех или иных объектов и субъектов, а, следовательно, претерпевать отдельные перестроения для

осуществления оперативного реагирования на изменившиеся условия правовой действительности. Так, в случае устранения обстоятельств, которые выступили основанием для введения ЧП, ранее установленного срока глава государства отменяет его полностью или частично, о чем население соответствующей территории извещается в том же самом порядке, в каком оно ставилось в известность о введении ЧП¹.

Безусловно, одной лишь способностью к функциональным реформациям не исчерпывается такое свойство СПР как гибкость. В данном ракурсе необходимо подчеркнуть еще одну особенность специфического средства правового воздействия: его локальность. СПР, как правило, очерчивает достаточно четко и конкретно определенные сферы правовой действительности или объекты правового воздействия. Это происходит в силу экономических, политических, информационных и правовых условий. В границах названных областей общественных отношений СПР могут приобретать адресный характер. В частности, в приказе Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н² содержится перечень оффшорных зон, предусматривающих серьезные налоговые льготы для инвесторов.

Еще одной особенностью СПР является особое сочетание различных юридических средств, используемых в правовом регулировании. Подобная совокупность правового инструментария устанавливает специальные режимные правила поведения, обеспечиваемые системой организационно-правовых мер. При этом данный набор мер может носить временный характер. Объем и характер ограничений и стимулов определяется субъектами принятия решения о введении дополнительных мер конкретным СПР. Временные ограничения и стимулы могут содержать ограничения и

¹ См.: Статья 10 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

² См.: Приказ Минфина России от 13.11.2007 №108н «Об утверждении перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 50.

льготы в финансово-экономическом сотрудничестве, международных поездках, железнодорожном и воздушном сообщении, пребывании граждан и лиц без гражданства на определенной территории и т.д.

Отмеченное обстоятельство позволяет прийти к выводу о том, что в ряде случаев СПР тесно взаимодействуют с другими правовыми порядками. Например, специальный режим обеспечения промышленной безопасности предусматривает применение таких правовых средств, как экспертизу промышленной безопасности (зданий, устройств, документации); лицензирование деятельности в области промышленной безопасности; обязательную сертификацию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах; государственную регистрацию опасных объектов; обязательное страхование гражданской ответственности; специальную аттестацию и подготовку персонала для работы на опасных производственных объектах.

Помимо этого действие СПР обеспечения промышленной безопасности так или иначе связано с порядком обеспечения экологической безопасности и режимом охраны труда, поскольку нарушение правил, установленных в режиме промышленной безопасности, может привести к причинению вреда объектам, обеспечение безопасности которых обслуживают другие порядки правового регулирования¹. Таким образом, имеют место ситуации, когда требования одного СПР включают в себя требования и другого. Это приводит к сложным зависимостям и взаимосвязям между различными и порой множественными правовыми режимами. Для СПР характерно то, что они касаются различных по характеру прав и обязанностей субъектов режимного регулирования, что обуславливает участие в правовом упорядочении специфических социальных связей норм различных отраслей права: конституционного, административного, муниципального,

¹ См.: Аверин М.С. Административно-правовой режим промышленной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 1. С. 104.

финансового, международного и т.д. Следовательно, СПР носят комплексный характер.

Нередко СПР предполагают упрощенный порядок изменения содержания режима. В частности, при введении ЧП спектр устанавливаемых правил варьируется в зависимости от характера и сложности возникшей ситуации и конкретизируется в соответствующем указе Президента РФ.

Упрощенный порядок установления и изменения СПР позволяет при обнаружении определенного несоответствия используемых правовых средств требованиям среды или их неэффективности оперативно подкорректировать содержание режима. Рассматриваемое качество подчеркивает особое значение СПР, поскольку обеспечивает гибкость правового регулирования, позволяет постоянно его совершенствовать. Причем содержание СПР может изменяться и конкретизироваться не только системой нормативных правовых актов, но и нормативными договорами¹.

В ряде СПР предусматривается право субъектов самим определять «режим поведения», т.е. физическое или юридическое лицо в определенной сложившейся ситуации может по своему усмотрению принять ту или иную модель поведения из числа определенных законом. Например, специальные режимы уплаты налогов (единый сельскохозяйственный налог, единый налог на вмененный доход и др.) могут быть самостоятельно избраны налогоплательщиками.

Наконец, СПР представляет собой сложную систему взаимосвязанных структурных элементов. Но рассмотрение этого аспекта требует особого внимания. Поэтому к структурному анализу данного феномена мы обратимся в дальнейшем.

¹ См.: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» указывает: «с учетом взаимных интересов Российской Федерации и сопредельных государств отдельные правила режима Государственной границы могут не устанавливаться, а характер устанавливаемых правил может быть упрощенным», что отражается в соответствующих международных договорах // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

Проведенное исследование специфических черт СПР позволяет определить сущность данного средства правового регулирования. Учитывая тот факт, что определяющим началом любого правового режима выступает особый порядок регулирования для реализации участниками режимных отношений своих интересов, то квинтэссенцией СПР является упорядочение нестандартных, нетипичных ситуаций, состояний и объектов с помощью системы специальных средств в специфических условиях.

На основе изложенного материала можно сделать следующие выводы.

СПР выступает особой разновидностью правового режима. От степени его научной, правовой проработанности зависит эффективность правового регулирования.

СПР представляет собой установленный специальным законодательством порядок регуляции, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений.

Сущность СПР заключается в особом порядке регулирования нестандартных, нетипичных ситуаций, состояний и объектов с помощью системы специальных средств в специфических условиях.

СПР – это комплексное межотраслевое системное образование, характерными чертами которого выступают: установление специальным законодательством особых правил поведения и жизнедеятельности, выражающихся в дополнительных правах, запретах или обязываниях; наличие специфической целевой установки, обусловленной существенными особенностями процесса, явления, отношений, исключительно ценных для общества и государства или представляющих опасность в нетипичных ситуациях; гибкость правового регулирования, позволяющая претерпевать отдельные перестроения для осуществления оперативного реагирования на изменившиеся условия правовой действительности; упрощенный порядок

изменения содержания специального режима; локальность правового воздействия и особая структурированность.

При этом СПР могут иметь потенциальный характер, поскольку реальность особого порядка не ограничивается наличием специального нормативного правового акта, а порой требует определенных дополнительных факторов и условий.

Глава III. ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Цели, стоящие перед СПР весьма разнообразны. В целом цель можно определить как то, к чему необходимо стремиться, что нужно осуществить¹. Следовательно, любая цель неразрывно связана с процессом человеческой деятельности и со средствами этой деятельности. По справедливому замечанию А.В. Малько, цели играют важную роль в процессе правового регулирования, отражая те или иные потребности общества и государства, показывая смысл и значение юридических средств, ориентируя на те или иные ценности².

В этой связи цели СПР напрямую связаны с целями правового регулирования, хотя и отличаются определенной спецификой.

Юридическая цель в целом и цель СПР в частности отражают наиболее значимые интересы и потребности общества и (или) государства, удовлетворить которые законодатель находит возможным и необходимым при помощи различных правовых средств и механизмов. Тем самым СПР не просто обеспечивают надлежащую реализацию интересов и потребностей, но и позволяют «удерживать» те или иные общественные отношения в правовом поле. Вместе с тем, СПР охватывают и юридически опосредуют далеко не все существующие интересы и потребности, а лишь обладающие определенной спецификой. Например, целями введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России³.

В некоторых нормативных правовых актах имеются непосредственные предписания, определяющие направленность СПР на охрану самого

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 713.

² См.: Малько А.В. Цели и средства в праве // Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб., доп. М., 2007. Т. 3. С. 416.

³ См.: Ст. 1 ч. 2 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

физического бытия человека, обеспечение его прав и свобод. Конечно же, подобная цель характерна не для всех СПР, а только регулирующих специфические сферы, в которых могут возникнуть потенциальные угрозы жизни и здоровью человека, состоянию окружающей среды и т.д. (режимы ЧП, контртеррористической операции, временного запрета деятельности и др.)¹.

Таким образом, как уже отмечалось в предыдущем разделе особенностью целевого предназначения СПР выступает то, что они не столько направлены на удовлетворение интересов разнородных субъектов права, сколько на поддержку определенного круга участников общественных отношений.

Формирование любого демократического общества так или иначе связано, с одной стороны, с реализацией интересов, потребностей, обеспечением свободы развития человека, а, с другой, - с охраной и защитой государственно значимых интересов. Однако эти интересы и потребности далеко не всегда совпадают. В этой связи в целях достижения наиболее разумного баланса интересов личности и государства, последнее законодательно допускает возможность ограничения либо расширения прав и свобод человека и гражданина в определенных рамках.

Развитие общественных отношений не всегда происходит ровно и гладко, часто возникают социальные, техногенные, природные катастрофы, внутринациональные конфликты и т.д. Поэтому важной задачей государства в сложившихся условиях является формирование правового поля таким образом, чтобы минимизировать возможные последствия. Нередко это подразумевает ограничения прав и свобод человека и гражданина. Между тем жесткость такой позиции законодателя предопределяется степенью

¹ См.: Ст. 2 Федерального конституционного закона от 31 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005) // СЗ РФ.2001. № 23. Ст. 2277; ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2006 г. № 11. Ст. 1146; ст. 27.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Российская газета. 2001. 31 дек. № 256.

угрозы общественной безопасности, международными обязательствами, предназначением объекта, подвергаемого специальной правовой регламентации, временными параметрами, масштабностью и т.д.¹

Однако при ограничении прав и свобод человека и гражданина путем установления СПР необходимо соблюдать разумный баланс интересов личности, общества и государства². Этому правила следует придерживаться и при расширении свободы, активности поведения субъектов права в определенных сферах социальной жизни.

Вводимые ограничения или стимулы не являются самоцелью. Напротив они выступают элементом защиты либо развития общественных интересов, т.е. интересов более высокого порядка. Именно эти интересы являются не только социально значимыми, но и допустимыми с правовой и моральной точек зрения³.

Поэтому нередко на страницах юридической печати СПР рассматривают как одно из условий обеспечения баланса интересов государства и личности в условиях, отличных от обычных⁴.

Между тем в нормативных правовых актах часто не закрепляются цели СПР, поэтому нередко приходится их выводить путем логического толкования. Примером тому выступает режим ЗАТО. В ст. 1 Закона об одноименном режиме после определения закрытого образования косвенно указывается цель его создания: «... для которого устанавливается особый

¹ См.: Папрыгин Е.С. Понятие и сущность особых правовых режимов // История государства и права. 2008. № 16. С. 13-16.

² См.: Субочев В.В. Право и его роль в обеспечении диалектического единства личных, общественных и государственных интересов // Право и политика. 2003. № 12. С. 4-11.

³ См.: Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006.

⁴ См.: Байдаров Д.Ю. Специальный правовой режим как условие соблюдения баланса интересов государства и личности // Право и государство: теория и практика. 2010. № 9. С. 24-28; Савосик Д.А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 5-6.

режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан»¹.

Разноплановый стиль фиксации целей СПР может привести к неоднозначному их применению в юридической практике. Ведь цели СПР выступают не только показателями эффективности правового регулирования, но и являются непосредственными условиями, важнейшими факторами формирования и развития права в целом.

В этой связи представляется необходимым, чтобы каждый нормативный правовой акт, посвященный СПР, в преамбуле или специальной статье содержал указание на цели, которые правотворческий орган стремится решить. От того насколько грамотно цели были установлены на законодательном уровне, будет зависеть, в конечном счете, достигнутый результат. При этом необходимо отдавать отчет в том, что достижение положительного результата воздействия предопределяется, прежде всего, свойствами объекта, ситуации, состояния СПР.

Как уже отмечалось в предыдущем разделе, у СПР имеется своя специфическая цель стабилизационного или стимулирующего характера. При этом стабилизационные цели предназначены для того, чтобы удержать в некоторых рамках определенный пласт общественных отношений, не позволяя им переходить в область неуправляемых состояний. Следовательно, еще одной особенностью целевого предназначения СПР является установление препятствий для различных видов противоправной деятельности. Так, И.С. Розанов видит главное предназначение административно-правовых режимов, в большинстве своем являющихся специальными, создание относительно надежных юридически значимых препятствий, которые бы служили своеобразными правовыми барьерами для достижения противоправных целей в сфере внутренней и внешней

¹ См.: Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 22.11.2011) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

безопасности России либо вовсе исключали возникновение подобной ситуации¹.

Действительно, в ряде случаев режим запрета может обеспечить бесперебойную работу общих правовых режимов. Создавая препятствия, стоящие перед одним субъектом права, СПР устраняет препятствия перед другими участниками общественных отношений².

Вместе с тем необходимо отметить, что названная цель характерна не для всего массива СПР. Следовательно, установление препятствий для различных видов противоправной деятельности, выступая в качестве специфической цели СПР, очередной раз подчеркивает разнохарактерность направлений последних.

СПР, вводя особый порядок правового регулирования неких социальных связей, подчеркивают их специфику и особенность. Это обусловлено экономическими, политическими факторами, территориальным устройством, предметным единством определенных общественных отношений и т.д. Так, Закон об Особой экономической зоне в Калининградской области определяет правовые и экономические основы создания и функционирования этой территории, учитывая ее специфическое географическое положение, значение для национальных интересов России. Данный нормативный акт направлен на создание благоприятных условий для социально-экономического развития не только Российского государства в целом, но и Калининградской области³.

Таким образом, несмотря на те или иные особенности целевых установок СПР, в целом они направлены на установление правил поведения в нестандартных ситуациях в целях наиболее эффективного их урегулирования

¹ См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 86.

² См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 96.

³ См.: Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 280.

с учетом особенностей экономического, политического, временного и пр. характера путем стимулирующего или ограничительного воздействия.

Вместе с тем специальное правовое регулирование важно осуществить в комплексе с функциями, предоставляющими необходимую информацию о специфике регулируемых отношений. Именно в функциях находят свое отражение характерные черты и свойства СПР. Исследование функций СПР позволит глубже понять их служебную роль, социальное назначение и взаимосвязь с другими правовыми феноменами.

Вообще под функцией, в самом общем смысле, понимается явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления, а также работа производимая органом, организмом, роль, значение чего-нибудь, обязанность и круг деятельности¹.

Любое явление объективной действительности может реализовать свое непосредственное назначение лишь тогда, когда будет функционировать. Соответственно, функционирование – это единственно возможный способ существования различных феноменов, одним из которых является право. Классическое понятие функции права как направления правового воздействия на общественные отношения нередко в юридической литературе вызывает возражения². По мнению ряда исследователей, в нем не учитывается ряд аспектов. Во-первых, в определении функции права в обязательном порядке должен быть подчеркнут сущностный элемент функции – направленность на преобразование других предметов и явлений. Во-вторых, право оказывает свое воздействие не только на социальные связи, но и на сознание и волю людей. С учетом изложенного представляется наиболее целесообразным следующее определение функций права. Это основные направления правового воздействия на социальную

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987.

² См.: Абрамов А.И. Проблемы реализации регулятивной функции права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 13-14.

действительность в целях ее преобразования, выражающие связь права с иными явлениями общественной жизни¹.

Функции права тесно связаны с функциями СПР. Последние можно определить как относительно обособленные направления воздействия СПР на сознание и поведение субъектов права, специфические сферы общественной жизни, в которых проявляются сущность, социальная и юридическая роль СПР в МПР общественных отношений.

Функции СПР характеризуются следующими свойствами:

- это устойчиво сложившаяся, повторяющаяся и объективно необходимая сфера воздействия, в которой используются особые наборы средств, способов, методов правового воздействия в специфических областях социальной действительности;

- содержание и перечень функций СПР предопределяется не только сущностью права, его социальным назначением и задачами, стоящими перед обществом, но и сущностью, ролью общих правовых режимов;

- функции СПР обладают определенной устойчивостью и стабильностью, однако, это не означает отсутствия динамики в их развитии и изменения содержания;

- в функциях предметно конкретизируются отдельные свойства и элементы СПР;

- реализация функций СПР обеспечивается преимущественно использованием юридических методов воздействия.

Анализируя функции СПР, важно отметить, что последним присущи все те функции, что и общим правовым режимам: регулятивная, охранительная, культурно-историческая, информационная, оценочная, гарантирующая, воспитательная, мотивационная, коммуникативная и контрольная. Вместе с тем своеобразие отношений, регулируемых СПР, их

¹ См.: Абрамов А.И. Проблемы реализации регулятивной функции права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 13-14.

разнохарактерность обуславливает специфику названных функций у рассматриваемого феномена.

Регулятивная функция СПР является главной. Ее определяющее положение в системе функций СПР объясняется тем, что СПР не могут оказать никакого воздействия на объективную реальность, не урегулировав предварительно социальные связи.

Однако посредством данной функции происходит не просто урегулирование общественных отношений. СПР устанавливается со специальной целью – отразить в процессе регламентации нестандартные, специфически обособленные стороны видовых социальных связей. С помощью регулятивной функции претворяется в жизнь одна из основных задач СПР – дать всестороннюю, детальную регламентацию какого-либо видового правоотношения. Чем детальнее подвергается правовому регулированию данное отношение, тем отчетливее просматривается их регулятивная направленность.

Соответственно, в рамках осуществления этой функции фиксируются:

- круг субъектов, вступающих в конкретные специальные правоотношения;
- определяются специфические права и обязанности участников СПР;
- закрепляются соответствующие юридические факты, на основании которых возникают, изменяются и прекращаются специальные правоотношения;
- устанавливаются режимные правила с учетом специфики правового регулирования;
- формируется система материально-технических, организационных и юридических гарантий;
- определяется система контроля со стороны государства за соблюдением специальных режимных правил;

- устанавливаются меры юридического воздействия негативного или позитивного характера¹.

Основной задачей охранительной функции выступает обеспечение нормального действия СПР. Охранительное воздействие СПР выражается, в первую очередь, в учете разнообразных особенностей правонарушений (формы и степени вины, последствий деяния и др.) и установлении соответствующих государственно-принудительных мер за их совершение. Так, КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение требований режима ЧП (ст. 20.5), в ЗАТО (ст. 20.19), режима контртеррористической операции (ст. 20.27).

Вместе с тем охранительная функция проявляется не во всех случаях, когда совершается противоправное деяние. Напротив, назначение данной функции заключается, прежде всего, в предотвращении нарушений СПР. Ее эффективность тем будет выше, чем больше участников специфических общественных отношений подчинилось требованиям СПР. В этой связи у охранительной функции СПР можно выделить превентивную подфункцию. Ее характерной особенностью является то, что основанием реализации выступает необходимость осуществления предупреждающей деятельности. Как правило, она направлена на отношения, не являющиеся конфликтными, с целью упреждения развития их отклонений. Например, режим государственной тайны, установленный одноименным Законом² специально не подчеркивает охранительную сущность. Между тем его функциональная направленность сориентирована именно в данном аспекте. Законодатель в указанном нормативном правовом акте закрепил перечень информационных сведений, который не предназначен для широкого распространения и в связи с этим установил режим правовой охраны несанкционированного доступа.

¹ См.: Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 43-47.

² См.: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 08.11.2011) // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

Необходимо отметить, что одной из задач охранительной функции СПР выступает не только устранение всего того, что мешает нормальному развитию и функционированию общества. Специфика данной функции состоит в том, что, с одной стороны, она характеризует СПР как своеобразный, уникальный по своему содержанию, способ воздействия на поведение людей, который выражается во влиянии на их волю угрозой применения мер юридической ответственности. А с другой стороны, информирует участников особых общественных отношений о том, какие социальные объекты, ценности взяты под охрану посредством специального правового регулирования.

И в этом проявляется уже информационная функция. СПР вбирает в себя, а затем выдает достаточно большой объем информации о различных элементах своей системы. Это могут быть сведения, характеризующие специфическую ситуацию, состояние или объект, подлежащие правовому регулированию; данные, относящиеся к целям и задачам, стоящими перед специальным режимом; информация о системе режимных правил и т.д.

Вообще информационный аспект СПР обусловлен самой природой права как общезначимого социального регулятора общественных отношений. Вряд ли возможно достигнуть цели правового регулирования, если субъекты права не достаточно информированы о своих правах и обязанностях, не имеют возможности ознакомления с ними.

Кроме того, сведения, предоставляемые в рамках СПР, способствуют улучшению текущей правотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку информационная функция «сигнализирует» об определенных достоинствах и недостатках специального правового регулирования. А это позволяет обеспечить динамизм и гибкость права.

Информационно-правовое воздействие предполагает три аспекта: правовое информирование, восприятие правовой информации участниками

специфических общественных отношений и обратную информационную связь¹.

При правовом информировании субъект, осуществляющий специальное правовое регулирование, доводит до определенного круга участников общественных отношений необходимую информацию правового характера. В данном случае информационная функция СПР реализуется в форме разъяснительной интерпретации.

Восприятие правовой информации предполагает уже не только ознакомление, но уяснение смысла и значения сведений, содержащихся в различных нормативных, правоприменительных, интерпретационных актах. Этот аспект информационного воздействия имеет немаловажное значение. От того, насколько точно будет воспринята та или иная информация, зависит эффективность специального правового регулирования.

Обратная информационная связь предполагает, что управляемый объект, воспринимая специальное правовое воздействие, в свою очередь, оказывает влияние на управляющего, выступая уже в роли субъекта. Поэтому обратная связь требует от управляющего субъекта постоянного контроля за тем, как управляемый реагирует на его действия, в какой мере соответствует реакция участников регулируемых отношений целям и задачам, стоящими перед СПР, какие элементы и подсистемы не вписываются в рамки специального правового регулирования, а, напротив, противоречат².

Наиболее полно в СПР реализуется культурно-историческая функция. Именно последняя достаточно четко раскрывает такие свойства права как справедливость и гуманизм.

Вообще справедливость – это собирательное, комплексное явление социальной действительности. Как отмечается в юридической литературе, справедливость, закрепленная в нормативных предписаниях, выступает

¹ См.: Бутузов С.В. Информационная функция права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 19-20.

² См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Ростов н/Дону, 2000. С. 143-144.

императивным критерием оценки и средством упорядочения социальных связей¹. Именно это качество права служит одним из условий установления СПР.

Вводя в действие тот или иной режим государство должно учитывать и принимать во внимание поведение, личность участника, условия его жизни, экономическую и политическую обстановки и другие факторы. Поэтому для максимально полного учета перечисленных обстоятельств требуется определенное отступление от общего порядка вещей. В противном случае специальное правовое воздействие будет необоснованным, малоэффективным, и, как следствие, несправедливым.

Например, развитие отечественной экономики должно основываться на стабильной финансовой системе, предполагающей как фискальные, так стимулирующие механизмы регулирования. Одним из таких инструментов выступает создание ОЭЗ. Правила функционирования таких зон включают в себя законодательно установленный режим наибольшего благоприятствования по трем основным направлениям: государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров, а также предоставление налоговых и таможенных льгот². Установление данного СПР необходимо в связи с решением ряда проблемных вопросов, связанных с формированием в стране благоприятного инвестиционного климата, прекращения «утечки капитала» за рубеж и т.д. Образуя ОЭЗ, государство развивает отдельные территории посредством стимулирования экспорта, повышения занятости населения и бюджетных доходов.

Не менее значимым, чем справедливость, выступает принцип гуманизма, выражающийся, прежде всего, в конституционном положении о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в обществе.

¹ См.: Мальцев В. А. Право как нормативно-деятельностная система // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 99.

² См.: Савосик Д.А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 4.

Наиболее ярко свойство гуманизма реализуется в ограничительных или так называемых «жестких» СПР. Подобное положение дел обуславливается, в первую очередь, тем, что в условиях обеспечения юридической безопасности, чрезвычайных ситуаций, вооруженных конфликтов, массовых беспорядков необходима особая защита прав и свобод личности. Несмотря на то, что собственная безопасность гражданина является личным его делом, нарушение неких правил может повлечь и нередко влечет за собой неблагоприятные последствия и для других субъектов. Поэтому ограничение свободы поведения одного участника общественных отношений во имя обеспечения интересов третьих лиц будет вполне уместным и оправданным.

К примеру, объявление режима ЧП всегда связано с нестандартной, экстраординарной ситуацией, вызванной либо социально-политическими, криминогенными факторами, либо природными, техногенными причинами. В первом случае необходимо принятие жестких мер, связанных с наведением общественного порядка, применением строгих санкций, разумных ограничений различных прав и свобод граждан. Во втором случае государство стремится оказать пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации быструю и эффективную помощь, обеспечивает проведение аварийно-спасательных работ и т.д. Вместе с тем, и в той, и в другой ситуации указом Президента РФ могут быть ограничены личные, политические, социально-экономические права, например, право на осуществление отдельных видов деятельности, установлен особый порядок продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости и т.д.

Благодаря оценочной функции государство определяет свое отношение к тому или иному поведению субъектов в специфических нестандартных ситуациях, регулируемых СПР. Наличие особого правового предписания указывает на оценку поведения участников общественных отношений: субъект-установитель режима публично одобряет либо порицает

деятельность участника, оказавшегося в неординарной ситуации, отражает степень полезности либо, напротив, вреда этого поведения для общества.

Особенность оценочной функции СПР состоит в том, что государство пытается охватить правовой регламентацией все существенные, специфические стороны общественных отношений, подчеркнуть их важность, значимость, тем самым выразив свое отношение к ценности такого порядка.

Гарантирующая функция состоит в том, что СПР выступает своего рода средством обеспечения законности и правопорядка, укрепления должной дисциплины в социуме. Специальный порядок регулирования соизмеряет поведение субъектов регулируемых отношений, балансирует интересы личности и государства, обеспечивая равенство в несении бремени и в тоже время неравенство при индивидуализации правового предписания с целью преодоления различных коллизий и социальных конфликтов.

В настоящее время в условиях поправок многих нравственных, культурных и правовых ценностей, утраты уважения к многовековым традициям и правовым устоям, массового распространения правового нигилизма наиболее востребованной становится воспитательная функция СПР. Это объясняется тем, что в СПР отражены наиболее разумные правила поведения, содержатся наиболее значимые ориентиры и идеалы. Тем самым специальный порядок регулирования способствует стимулированию социально-полезной деятельности участников режимных отношений, предупреждая совершение общественно-опасных деяний, а также приобщает субъектов к законности и правопорядку.

Также на эффективность правового регулирования влияет и мотивационная функция СПР. Законодатель, руководствуясь целью достигнуть определенного результата, использует при установлении СПР различные положительные и отрицательные мотивы.

Положительная мотивация исходит из необходимости стимулирования деятельности индивида. Определенные поощрения и льготы обеспечивают

субъекту достижение полезного результата за счет заранее обещанных благоприятных последствий.

Напротив, отрицательная мотивация основывается на ограничениях в поведении участников общественных отношений, недопущении ими противоправных поступков. Эффективность негативной мотивации достигается путем угрозы применения наказаний либо ухудшения положения субъектов права. Поясним сказанное на примере специального налогового режима. Назначение данного порядка состоит, в первую очередь, в том, что он определяет специфическую совокупность прав и обязанностей налогоплательщика, например, право не уплачивать налог на прибыль организаций (налог на доходы физических лиц), налог на имущество организаций (налог на имущество физических лиц), налог на добавленную стоимость и т.д. вследствие осуществления определенных видов деятельности на условиях применения упрощенной системы налогообложения, единого сельскохозяйственного налога и пр. Вместе с тем, если налогоплательщик желает отказаться от определенных общественно полезных действий, перейдя на общую систему налогообложения, то законодатель путем угрозы лишения выше перечисленные льгот так или иначе опосредованно ограничивает эту тенденцию.

Коммуникативная функция СПР определяет процесс общения людей в правовой сфере, реализуя передачу правовой информации по различным коммуникационным каналам от лиц, непосредственно создающих режим либо применяющих его. Именно таким образом проявляется связь субъекта управления и объекта управления (участников регулируемых отношений).

Вместе с тем в настоящее время коммуникативная функция СПР характеризуется некой односторонностью направления информации и асимметричностью положения сторон. В подавляющем большинстве случаев в качестве коммуникатора выступает правотворческий орган, который обладает определенными властными полномочиями в отношении граждан и организаций. Это объясняется специфичностью социальной ситуации,

состояния или объекта, когда существует определенная угроза безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства. В таких условиях, безусловно, требуется четкое, несколько жесткое нормативное воздействие со стороны государства.

Однако коммуникативная функция СПР должна выступать средством двусторонней связи, по которой граждане и негосударственные структуры могли бы проявить деловую активность и подать юридически значимый информационный сигнал о своих интересах, потребностях и предпочтениях в специфических сферах деятельности, не требующих жесткого государственного регулирования и контроля.

Вообще контроль занимает особое место в системе правового регулирования. Контроль представляет собой систему действий по наблюдению, проверке протекающих процессов по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормативно-правовыми предписаниями, устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия¹.

Контроль охватывает наблюдение за различными элементами и подсистемами СПР, принятие необходимых мер к прекращению аномального развития события. Совершенно очевидно, что вряд ли какой-либо субъект права сможет функционировать без контроля, поскольку контроль предполагает и проверку взаимодействия всех участников общественных отношений между собой.

В этой связи сущность контрольной функции СПР заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность участников регулируемых отношений поставленным перед ними задачам и правовым предписаниям; анализируют результаты

¹ См.: Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ. Ростов-на-Дону, 2000. С. 12-16.

воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных.

Таким образом, контрольная функция как бы закладывается изначально до введения в действие СПР. Вместе с тем, выявляя те или иные отклонения и их причины, контролирующие органы и лица пытаются скорректировать работу и порядок организации объекта управления, методы регулирования в целях преодоления отклонений и устранения препятствий в ходе оптимального функционирования общественной системы¹.

Следовательно, у контрольной функции СПР имеется и обратная сторона: анализ эффективности специального правового регулирования позволяет выявить основные интересы участников специфических общественных отношений, обнаружить проблемы и определить способы их решения.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие промежуточные выводы. СПР присущ ряд тех же функций, что и общим правовым режимам, хотя это не исключает своеобразия их проявления в объективной реальности.

Вместе с тем СПР имеют еще свои основные направления воздействия, которые присущи только им, как особой разновидности правовых режимов. Это функция защиты национальных интересов и обеспечения безопасности общества и государства и стимулирующая функция.

Посредством первой функции можно выявить и спрогнозировать внутренние и внешние угрозы объектам безопасности. Провести ряд оперативных мероприятий по их предупреждению и нейтрализации. Так, установление СПР ЗАТО направлен на обеспечение национальной безопасности РФ, защиту сведений, составляющих государственную тайну, пресечение диверсионных и каких-либо иных неправомерных действий, обеспечение безопасных условий для проживания и работы граждан, защиту окружающей среды.

¹ См.: Афанасьев В.Г. Человек и управление обществом. М., 1997. С. 125.

В рамках стимулирующей функции СПР направляют участников общественных отношений по определенному пути в целях развития определенного сегмента социальных связей и достижения желательных с точки зрения субъекта, создающего или применяющего режим, результатов. С одной стороны, данная функция ориентирует участников регулируемых отношений на оптимизацию интересов личности, общества и государства. А с другой стороны, она представляет собой средство определения социальной ценности различных явлений жизнедеятельности, обозначения перспективных, жизненно важных направлений общественного развития, выработки наиболее целесообразных способов, стимулирующих социально-полезную деятельность субъектов права. Поэтому назначение стимулирующей функции состоит, прежде всего, в оформлении динамики специфических общественных отношений, осуществлении их специального упорядочения для внесения необходимой согласованности и порядка.

В заключении проведенного исследования целевого предназначения и функций СПР можно сделать следующие выводы.

СПР обращены, в первую очередь, на поддержку определенного круга субъектов. Достижению этой цели способствуют такие установки, как специфичность общественных отношений, установление препятствий для различных видов противоправной деятельности и пр.

Наличие СПР обуславливается различными факторами реальной жизни: экономическими, политическими, территориальными, временными и др.

СПР гарантируют гибкость и своевременность, дифференциацию и конкретизацию правового регулирования, что, безусловно, приводит к его эффективности и полноте.

Своеобразие СПР проявляется в том, что помимо общих функций правовых режимов (регулятивной, охранительной, культурно-исторической, информационной, оценочной, гарантирующей, воспитательной, мотивационной, коммуникативной и контрольной) они выполняют и

специфические, такие как функцию защиты национальных интересов и обеспечения безопасности общества и государства и стимулирующую функцию.

Глава IV. СТРУКТУРА СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

В рамках проблематики данной работы необходимо уделить особое внимание одному из свойств СПР – его специфической структурированности. В целом обращение к структурному анализу названного средства правового регулирования является вполне оправданным. Как известно, структура отражает упорядоченность внутренних и внешних связей объекта, обеспечивает его устойчивость, стабильность и качественную определенность¹. Следовательно, это позволит еще более глубже раскрыть юридическую природу, сущность и предназначение СПР.

Вместе с тем эффективное использование структурного анализа возможно при условии правильного выявления составляющих систему компонентов, чье взаимодействие так или иначе способно повлиять в целом на всю категорию и на структуру в частности².

В юридической литературе сложились три подхода, в соответствии с которыми проводится анализ структуры правовых режимов. Согласно одному из них правовой режим определяется как специфический МПР. Соответственно, в структуру правового режима включаются те же элементы, которые характерны для МПР. Однако в предыдущих разделах диссертационного исследования мы попытались разграничить эти два средства правового регулирования как по содержанию, так и по структуре.

В рамках второго направления правовой режим рассматривается как институт права, и его структура сводится к совокупности правовых норм³. Между тем понятия «правовой режим», «норма права» и «институт права» также различаются по объему. Содержание правового режима намного богаче, поскольку помимо норм права, объединенных в институты права,

¹ См.: Введение в философию: учебник для ВУЗов. В 2-х ч. Ч. 2. / Фролов И.Т., Араб-Оглы Э.А., Арефьева Г.С. и др. М., 1989. С. 125.

² См.: Беяева Г.С. Структура правового режима: общетеоретический аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 22.

³ См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 85.

структура правового режима складывается также из правоотношений, комплекса юридических фактов, юридической ответственности и т.д.

Наконец, третья группа мнений в структуру правового режима включает не только составные части МПР, но и методы взаимосвязи конкретных видов субъектов с объектами, систему гарантий реализации правового режима (в т.ч. юридическую ответственность за нарушение режимных требований), принципы права, цели и способы правового регулирования¹.

Разделяя в целом последнюю точку зрения, хотелось бы заметить, что при любом подходе к изучению структуры правового режима в качестве основного элемента этой категории выступают юридические средства. Вообще термин «юридическое средство» начали использовать еще в дореволюционной России Л.И. Петражицкий и Г.Ф. Шершеневич. Названные ученые-правоведы подчеркивали способность правовых средств «вызывать известные желательные психические ... эффекты»², а также усваивать угрозу и воздерживаться от нарушения³. В последующем вопрос о юридических средствах поднимался в советское и постсоветское время как на общетеоретическом уровне⁴, так и в рамках отраслевых наук⁵.

Вместе с тем несмотря на то, что до сих в юридической науке обстоятельно, до конца так и не изучена категория «юридические средства», в самом общем виде ее можно представить как «институционные явления

¹ См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 152-156; Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 39-58; Беляева Г.С. Структура правового режима: общетеоретический аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 22-25.

² Петражицкий Л.И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. СПб, 1908. С. 4.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 639.

⁴ См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12-19; Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66-77; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994.

⁵ См.: Баринов Н.А. Правовые средства обеспечения имущественных потребностей граждан // Гражданское право в сфере обслуживания. Свердловск, 1984. С. 49-51.

правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию, которым принадлежит роль ее активных центров»¹. Из приведенной цитаты видно, что правовые средства, в первую очередь, характеризуют активно-действенный, функциональный аспект права². Следовательно, к юридическим средствам можно отнести все многообразие явлений правовой действительности: нормы права, правоотношения, юридические факты, правоприменительные акты, стимулы, ограничения, принципы права и т.д. В то же время несмотря на определенные различия, перечисленные правовые средства имеют ряд общих черт:

- они выражают юридические способы обеспечения интересов участников регулируемых отношений и достижение поставленных целей;
- несут информационно-энергетическую нагрузку права;
- являются основными элементами, частями и подсистемами МПР, правового режима в частности и права в целом;
- порождают юридические последствия, обеспечивая ту или иную степень эффективности правового регулирования;
- обеспечиваются государством³.

Таким образом, следует признать, что правовой режим в целом и СПР в частности (как особая разновидность правовых режимов) выступают весьма сложными категориями, в состав которых включаются правовые средства различных уровней.

С.С. Алексеев выделяет в общем наборе юридических средств три уровня: уровень основных элементов МПР, уровень целостных правовых режимов и уровень операционного юридического инструментария⁴.

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 243.

² См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 40; Беляева Г.С. Структура правового режима: общетеоретический аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 23.

³ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 69.

⁴ См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 16.

Присоединяясь к изложенной позиции, можно лишь добавить, что в рамках СПР также как и в общих правовых режимах можно выделить три типа элементов, образующих структуру особого порядка регулирования. Вместе с тем содержание компонентов СПР имеет определенную специфику. В частности, первую группу составляют элементы, образующие так называемый «костяк» МПР: специальные нормы права, специальные правоотношения, юридические факты, правоприменительные акты и т.д. Эта подсистема отражает функциональную сторону воздействия СПР на общественные отношения. Второй уровень обеспечивает реализацию специальных задач в процессе правового регулирования, раскрывает сущностный аспект СПР, поскольку его основу составляют стимулы и ограничения. Третий блок представлен такими операциональными правовыми средствами как жалобы, договоры, штрафы, иски и т.д., служащие вспомогательным связующим звеном между первым и вторым уровнями основных средств.

Выше уже отмечалось, что многие ученые воспринимают правовой режим через совокупность норм права. В этой связи чрезвычайно важную роль в структуре СПР играют специальные нормы права. Они выступают первичным звеном в широком комплексе юридических средств, составляющих СПР.

Как известно, отражая различные средства и аспекты общественных отношений, система права приводит к созданию и функционированию различных норм права. Общие нормы регламентируют родовые отношения в целом и раскрывают суть общих правовых режимов, тогда как специальные нормативные предписания учитывают специфику и особенности регулируемых видовых отношений. Поэтому можно только солидаризоваться с мнением И.Н. Сенякина, утверждающим, что «специальная норма – это общеобязательное государственное предписание-результат правовой специализации, устанавливаемое с целью конкретизации и детализации,

учета своеобразия и особенностей какого-либо вида (подвида) общественных отношений, род которых регламентируется общей правовой нормой»¹.

При этом необходимо отметить, что как разновидность юридических предписаний, специальные нормы содержат в себе все свойственные им признаки. Вместе с тем специальные правовые установления обладают рядом отличительных особенностей:

- они являются результатом социально-экономически обусловленной специализации правового регулирования общественных отношений;
- производны от общих нормативных установлений, поэтому функционируют на основе и в тесной взаимосвязи с общими нормами;
- всегда регламентируют конкретные видовые отношения;
- будучи следствием правовой дифференциации выступают как нормативная основа деления той или иной отрасли на общую и специальную;
- функционирование специальных норм способствует унификации законодательства;
- практическое применение специальных норм всегда связано с конкретными ситуациями;
- каждый структурный элемент специального предписания имеет свои специфические особенности².

В контексте особенностей специальных норм права уместно будет сказать несколько слов об их роли в установлении СПР. Во-первых, они раскрывают суть специального средства правового регулирования, определяя место в системе права. Как уже отмечалось, СПР носят комплексный характер, поскольку затрагивают различные по характеру права и обязанности участников режимного регулирования. Вместе с тем особый порядок правового регулирования по своей сути будет иметь определенную отраслевую принадлежность. Например, режим ЗАТО будет носить административно-правовой характер, не смотря на то, что включает нормы

¹ Сенякин И.Н. Специальные нормы советского права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1987. С. 54.

² См.: Там же. С. 41-50.

различных отраслей права: административного, земельного, финансового, гражданского и др.

В частности, нормы земельного права определяют, что земли ЗАТО находятся не в муниципальной собственности, а передаются в бессрочное пользование специальным промышленным объектам, использующие их исключительно в общегосударственных целях. Что же касается рядовых граждан, то им могут быть предоставлены земельные участки для удовлетворения собственных нужд (в частности, дачного строительства) только за пределами ЗАТО. Рассматриваемый режим регламентируется и нормами финансового права, поскольку финансирование строительной и иной хозяйственной деятельности осуществляется только за счет средств федерального бюджета. Кроме того, хозяйственная деятельность, предназначенная для обеспечения муниципальных нужд и осуществляемая за счет средств местного бюджета, ограничивается. Режим ЗАТО затрагивает и гражданско-правовые основы деятельности коммерческих организаций. Так, на территории ЗАТО не могут создаваться финансово-промышленные группы и торговые холдинги, предпринимательская деятельность которых направлена на привлечение трудовых и экономических ресурсов нескольких субъектов Федерации. Наконец, рассматриваемый СПР устанавливает особые требования и в отношении общественно-политической деятельности. Создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях по согласованию с ФСБ РФ и МВД России, которые вправе отказать в создании таких организаций.

Во-вторых, специальные нормы права конкретизируют особые условия, особенности общественных отношений, сферы действия, порядка реализации специальных норм и иные специфические обстоятельства, при которых СПР будет функционировать. Посредством специальных норм права происходит «своеобразная конкретизация общерегулятивного правоотношения, синтез содержания его прав и обязанностей применительно к определенной

жизненной ситуации и правовой норме»¹. Тем самым специальные нормативные предписания обуславливают, определяют работу иных структурных элементов, входящих в состав СПР.

Благодаря действию специальных правовых норм субъекты вступают в специальные правоотношения, которые выступают следующим структурным элементом СПР.

Специальные правоотношения как особая разновидность правоотношений обладают всеми основными признаками, которые свойственны правоотношениям в целом. Вместе с тем они имеют ряд специфических особенностей, которые позволяют отграничить их от других видов правоотношений.

Как неоднократно указывалось, наличие СПР предопределено различными факторами реальной жизни: экономическими, политическими, территориальными и иными. Соответственно, специальные правоотношения прошли аналогичный исторический генезис. Государство, осознав огромную значимость и социальную необходимость правового регулирования социальных связей в условиях нестандартных, специфических ситуаций придает специфическим общественным отношениям юридическую формализацию посредством специальных норм прав. Соответственно, только с этого момента социальные связи приобретают форму специальных правоотношений.

Благодаря специальным нормативным предписаниям законодатель обеспечивает специфическим социальным связям защиту, придает им особую упорядоченность и желаемую направленность. Таким образом, эти отношения становятся подконтрольными и управляемыми.

Публичный характер многих социальных связей свидетельствует о том, что они, если и могут существовать, то только в качестве правовых. К числу таких правоотношений относятся и специальные общественные отношения.

¹ Сенякин И.Н. Специальные нормы советского права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1987. С. 59.

Юридическая форма им необходима в силу надлежащего правового регулирования, поскольку возникновение нестандартных, неординарных ситуаций может затронуть проблему ограничения прав и свобод участников режимного управления на вполне законных основаниях.

Еще одной отличительной чертой специальных правоотношений является их высокая политическая, экономическая и правовая значимость. Их своеобразие состоит, прежде всего, в том, что они играют немаловажную роль в развитии различных социально-экономических, культурных, национальных, демографических, экологических, информационных и иных процессов.

Специальные нормативные предписания устанавливают определенные рамки, в пределах которых должно или может реализоваться поведение тех или иных участников режимного регулирования.

Воздействие специальных правовых установлений на специфические общественные отношения, таким образом, отвечает общеустановленным требованиям. Ограничивая одни действия, допуская другие, стимулируя третьи, устанавливая юридическую ответственность за нарушение своих предписаний законодатель подобным образом указывает необходимые общественно-полезные варианты поведения субъектов в нестандартных ситуациях, ограничивает личные желания и устремления в пользу государственных и общественных интересов либо, напротив, развивает определенные сферы социальных связей.

Специальные правоотношения, по своей сути, в большинстве случаев являются организационными. Они обеспечивают особые условия жизнедеятельности общества, согласование интересов и поведения людей, организаций и государства в нестандартных ситуациях в различных сферах, предоставляют охрану и защиту прав и свобод граждан, направлены на

развитие специальных социальных связей и т.д. Следовательно, специальные правоотношения выполняют служебную роль¹.

Обладают определенной спецификой и объекты специальных правоотношений. В качестве таковых выступают, главным образом, высшие социальные ценности: жизнь, безопасность, права и свободы граждан, территориальная целостность государства, законность, международный порядок и т.д. Эти ценности человечества не могут приноситься в жертву чьим-либо амбициям. Наоборот, им требуется особая защита и создание благоприятной среды для их дальнейшего развития.

Неким своеобразием характеризуется и круг участников режимных отношений. Специальные правоотношения охватывают определенных субъектов права, так или иначе связанных с территорией действия СПР или сферой общественных отношений.

Затрагивая вопрос о субъектах права, следует обязательно указать на то, что нередко в юридической литературе выделяются правовые режимы определенных субъектов². Однако субъекты права, будучи одним из структурных элементов специальных правоотношений, одновременно включаются и в состав СПР. Следовательно, участников режимных отношений не следует считать отдельным звеном СПР.

Также необходимо подчеркнуть особенность действия исследуемых правоотношений во времени. Как правило, специальные правоотношения отличаются относительной недолговременностью. И действительно, по мере ликвидации нестандартных ситуаций, нормализации специфических

¹ См.: Фомин А. А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве: монография. Пенза, 2002. С. 94-97.

² См.: Мамай В. Правовой режим гражданина-предпринимателя // Хозяйство и право. 1994. № 12. С. 23; Басик В. П. Правовые режимы граждан и иностранцев в России и мире // Право и политика. 2003. № 4. С. 30-43; Коноплев С. А. Правовой режим субъектов малого предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с.; Мишунина А. А., Ташланов Д. В. Особенности правового режима временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 195-199.

общественных отношений специальные правоотношения прекращают свое существование.

Промежуточным звеном, связывающим специальную норму права и специальное правоотношение, выступает юридический факт. В СПР он выполняет ту же роль, что и в общих правовых режимах, МПР, т.е. заставляет нормативное предписание «включиться» в действие. Вместе с тем не стоит ограничиваться только этим аспектом.

Нередко юридические факты позволяют обеспечить не только начало действия СПР, но и подключают функционирование его внутренних связей. Более того, отличительной чертой оснований возникновения, изменения или прекращения действия СПР является комплексный характер юридических фактов. Поясним сказанное на примере.

Одним из обязательных условий возникновения общей обязанности по уплате любого налога служит юридический факт наличия объекта налогообложения. Иными словами, обязанность по уплате налога появляется у налогоплательщика с момента приобретения предмета (имущества) либо совершения определенного действия, признаваемого объектом налогообложения. Однако одного этого мало. Сам факт наличия объекта налогообложения не порождает юридической обязанности уплатить налог. Это не представляется возможным ввиду того, что сумма налога должна быть исчислена по истечении налогового периода либо срока, конечный момент которого определен датой получения налогового уведомления налогоплательщиком.

Для возникновения обязанности по уплате налога на общих основаниях наличия этих двух фактов вполне достаточно, тогда как для уплаты налога в связи с применением специального налогового режима – нет.

Для использования специальных налоговых режимов необходимо существование специфического правоотношения. Предназначение этого правоотношения состоит в особой совокупности прав и обязанностей налогоплательщика помимо общих правомочий и долженствований,

например, право не уплачивать налог на прибыль, налог на имущество организации, налог на добавленную стоимость и т.д. Однако возникновение особого статусного правоотношения, в свою очередь, предопределено еще двумя юридическими фактами:

- фактом соответствия налогоплательщика требованиям и ограничениям, предусмотренным соответствующими статьями НК РФ¹;

- волеизъявлением налогоплательщика на применение определенных специальных налоговых режимов в форме заявления либо фактом осуществления видов предпринимательской деятельности, в отношении которых предусмотрена уплата единого налога на вмененный доход.

Исходя из приведенного примера можно сделать вывод о том, что указанные выше два обстоятельства служат основанием возникновения лишь специфического статусного правоотношения, но никак не правоотношения по уплате налога в связи с применением специального налогового режима.

Более того, специфическое статусное правоотношение само выступает еще одним юридическим фактом, порождающее правоотношение по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов. Напротив, отсутствие указанного статусного правоотношения наличие объекта налогообложения и истечение налогового периода повлечет развитие правоотношения по уплате налога в общем порядке, но не порождают отношение по уплате налога в рамках СПР².

Следующим структурным элементом СПР являются специальные акты реализации прав и обязанностей. Как правило, они касаются правоприменительной деятельности. Вместе с тем особое значение актов реализации прав и обязанностей заключается в том, что в ряде случаев, связанных с ограничением правового статуса различных субъектов права,

¹ Ст. 346.2 для единого сельскохозяйственного налога, ст. 346.12, п.4.1 ст. 346.13 – для упрощенной системы налогообложения и п. 2.2 ст. 346.26 – для системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход.

² См.: Кондукторов А.С. Фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. С. 191-193.

они выступают обязательным условием для возникновения, изменения или прекращения СПР. Так, для установления режима военного положения необходимо издание специального юридического акта, коим выступает Указ Президента РФ о введении соответствующего режима, в котором помимо индивидуальных предписаний могут содержаться и нормативные правила. Отмеченное обстоятельство еще раз подчеркивает специфичность содержания структурных элементов СПР.

В дополнении к сказанному рассматриваемые акты обладают рядом особенностей, которые позволяют отграничить их от операциональных средств (ходатайств, жалоб, протестов и представлений прокурора, гражданских и иных договоров, исковых заявлений и т.д.)

Во-первых, специальные акты реализации прав и обязанностей неразрывно связаны с властными полномочиями его автора и являются односторонними волеизъявлениями. В частности, ст. 88 Основного закона страны относит к исключительной компетенции главы государства – Президента РФ – полномочие на введение режима ЧП на всей территории страны или в отдельных ее местностях.

В то же время, и этого нельзя не признать, односторонность волеизъявления не означает, что правоприменитель не учитывает интересы граждан и организаций. Наоборот, в основе таких решений лежат благие намерения: предоставить особую защиту субъектам режимных отношений, устранить угрозу их безопасности и т.д.

Во-вторых, акты реализации прав и обязанностей, безусловно, носят подзаконный характер, что, в первую очередь, означает их соответствие действующим законам специального характера.

В-третьих, подобное решение выносится в установленном законом порядке, который предусматривает специальные процедуры для их принятия¹.

¹ Так, Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совету Федерации Федерального Собрания РФ, и должен быть

В-четвертых, в ряде случаев законодательство устанавливает структуру, содержание и иные условия, которым должен отвечать акт реализации прав и обязанностей¹.

В состав СПР входят и принципы правового регулирования, способствующие более точному отражению его сущности и назначения. Они являются своеобразными ориентирами, основополагающими началами, выступают фундаментальной основой конструирования любого СПР.

Такие руководящие, базовые идеи отражают специфику и своеобразие правовых средств, методов и способов управления общественными отношениями относительно определенного объекта, интереса и т.д. Следовательно, принципы СПР можно представить как особую совокупность основополагающих начал объективного и субъективного характера, определяющие специфический порядок регулирования общественных отношений.

Несмотря на своеобразие СПР, их специфические особенности, нельзя не признать, что любые правовые режимы должны соответствовать базовым принципам. Именно благодаря им режим определяется как «правовой», обеспечивая тем самым эффективность правового регулирования специфических социальных связей.

К общим принципам СПР относятся принципы законности, правового равенства, гласности, объективности, целесообразности, сочетания прав и обязанностей, сочетания убеждения и принуждения, системности.

В системе принципов СПР ведущее место принадлежит такому принципу, как законность.

Законность выступает важнейшим показателем отношения общества к СПР, раскрывает содержание правовой действительности с точки зрения

утвержден последним соответствующим постановлением в течение 72 часов с момента обнародования Указа Президента о введении чрезвычайного положения.

¹ К примеру, в Указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения должны быть в обязательном порядке указаны основания для его введения, границы местности, где вводится специальный правовой режим, перечень чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод физических и юридических лиц и т.д.

практического функционирования особого порядка управления. Ведь основная задача данного начала состоит в обеспечении и охране прав, свобод и законных интересов человека, исключении из социальной жизни любого произвола и бесправия личности.

Относительно юридической природы принципа законности в научной литературе существуют несколько подходов. С одной стороны, законность – это принцип права, а с другой – принцип организации и функционирования государственных и муниципальных органов власти и специально уполномоченных лиц.

Законность как принцип права представляет собой самостоятельное свойство, выражающееся в том, что все основополагающие начала в цивилизованном обществе находят свою формализацию в законе. Законность как принцип организации и функционирования государственных, муниципальных органов власти и специально уполномоченных лиц означает, соответствие действий, совершаемых в обществе, требованиям закона. Таким образом, принцип законности выполняет роль своеобразного ориентира, с которым каждый участник общественных отношений сверяет свою деятельность¹.

Как уже отмечалось в предыдущих разделах диссертационного исследования, законность можно рассматривать не только как принцип, но и как режим общественной и государственной жизни, который выражается в тех или иных императивах². Режим законности первичен по отношению к

¹ См.: Олейник П. А. Личность. Демократия. Законность. М., 1981. С. 86-87.

² См.: Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 23; Рабинович П. М. Упрочение законности - закономерность социализма: Вопросы теории и методологии исследования. Львов, 1975. С. 121-122; Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 68; Гранин А. Ф. Социалистическая законность и правопорядок. Киев, 1970. С. 17; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность: очерки теории М., 1976. С. 118; Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении М., 1979. С. 58-59; Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 4.

Говоря о законности как о правовом режиме, следует учитывать, что ее содержанием является не столько соответствие или законосообразность, сколько совокупная деятельность, функционирование, поведение обязанных лиц, соответствующие

принципу законности. Именно принцип законности выступает своеобразным «отражением» режима законности в действующем праве¹.

Сущность принципа правового равенства определяется статьей 19 Конституции РФ, согласно которой все равны перед законом и судом, а также государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка и других обстоятельств. Вместе с тем необходимо различать «формальное равенство» и «фактическое равенство».

В целом признавая идею фактического равенства, следует с сожалением отметить ее утопичность, поскольку равноправие не всегда предполагает равенство прав и возможностей всех субъектов. В этой связи применительно к СПР следует исходить из формального равенства. Формальное равенство выражается в том, что по отношению ко всем участникам режимных отношений устанавливаются и применяются единые правовые средства СПР: специальные нормы права, юридические факты, специальные акты реализации прав и обязанностей и т.д.

В то же время принцип равенства отнюдь не предполагает абсолютной «одинаковости» специальных норм права для всех участников специфических режимных отношений. Изъятия из правового режима могут быть вызваны особенностями правового статуса определенной категории субъектов СПР, оснований возникновения (изменения либо прекращения)

специальным нормативным актам. Из сказанного можно предположить производность режима законности от одноименного принципа (См.: Ключков В. В. О методологии и методике изучения состояния законности // Проблемы теории законности, методологии и методике прокурорского надзора: сб. науч. тр. М., 1994. С. 56).

Однако подход к режиму законности исключительно как к следствию реализации принципа законности страдает односторонностью. Необходимо предварительное движение от режима (состояния) к принципу (идее). Законность как правовой режим первоначально отражается в общественном правосознании в виде общих правовых начал, требований, и только лишь потом становится принципом права. Такая «идея» выступает содержанием принципа законности и служит системой нормативных критериев поведения правосубъектных лиц и содержания нормативных актов государственных органов. Напротив, относительно произвольное формирование правовых норм может привести к нарушениям законности.

¹ См.: Овод А. В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 17.

специальных правоотношений и т.д. Поэтому принцип равенства в условиях действия СПР может обеспечиваться лишь в рамках групп участников общественных отношений, имеющих одинаковый правовой статус.

Свое непосредственное выражение и применение в СПР имеет принцип гласности. Вообще принцип гласности как принцип взаимодействия государства и гражданского общества имеет два аспекта:

- открытость деятельности субъектов власти, которая включает в себя такой режим деятельности, при котором любой желающий мог бы наблюдать за ходом работы какого-либо органа власти или его должностного лица;
- возможность общественности свободно оценить и использовать информацию об этом¹.

Применительно к СПР принцип гласности предусматривает открытость и доступность для любого субъекта информации о целях, задачах СПР, перечне специальных режимных правил, последствиях их нарушения и т.д.

Вместе с тем, учитывая особенности определенных объектов, общественных отношений, ситуаций, процессов, принцип гласности имеет свои специфические основания и формы ограничений. Например, значительная часть сведений, фигурирующих при осуществлении правосудия, затрагивает частную жизнь лиц или негосударственных организаций. Соответственно, необоснованное разглашение таких сведений может нарушить неприкосновенность частной жизни. Режим государственной тайны также предполагает засекреченность определенной информации, разглашение которой может поставить под угрозу важные общественные и государственные интересы.

Как уже отмечалось, СПР не могут возникнуть из ниоткуда, их существование предопределено экономическими, политическими, территориальными и иными условиями реальной жизни. Вместе с тем СПР должен динамично развиваться с учетом изменчивости специфической,

¹ См.: Праскова С.В. Теоретические основы гласности правосудия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

нестандартной ситуации. В частности, успехи экономического развития «призывают к жизни» особые льготные правовые режимы (специальные налоговые режимы, режим ОЭЗ и т.д.). Следовательно, установление того или иного СПР должно быть разумным и объективным.

Суть принципа разумности и объективности как раз и заключается в том, что одним из оснований возведения в ранг «специального» правового режима является уникальная юридическая природа объекта и складывающаяся вокруг него ситуация. Так, ряд государств в своем законодательстве и ряде международных договорах предусматривают такие СПР, в рамках которых предоставляются определенные привилегии и преимущества в отношениях с соседними странами в области приграничной торговли, приграничного общения (перемещения) населения и т.д.

Также международной практике известны случаи «обратной взаимности», когда какое-либо государство применяет к гражданам другой страны ограничительные меры относительно ввоза (вывоза) определенных товаров вследствие несоответствия их санитарно-эпидемиологическим нормам и требованиям и пр.

С принципом объективности тесно связан принцип целесообразности установления того или иного СПР. Согласно данному началу особый порядок регулирования специфических социальных связей должен быть наиболее приоритетным с точки зрения соблюдения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина и самих целей, преследуемых законодателем. К примеру, вряд ли будет целесообразным и оправданным установление ОЭЗ в Пензенской области или республике Марий Эл.

Принцип сочетания прав и обязанностей служит своего рода балансом для специального правового регулирования общественных отношений. Как известно, предоставленное субъективное право одному участнику режимных отношений может быть реализовано только при наличии корреспондирующей ему юридической обязанности другого субъекта режимных отношений. Подобная взаимосвязь субъективных прав и

юридических обязанностей вытекает из представительного-обязывающего характера специальной нормы права. В этой связи при установлении СПР правотворческому органу следует придерживаться определенного баланса между правами и обязанностями различных субъектов в рамках специального правового регулирования.

Принцип сочетания убеждения и принуждения приобретает свои юридические черты и в СПР. Так, правовые запреты, обязывания, дозволения информируют субъектов режимных отношений об определенных вариантах поведения, но, в то же время, будучи снабженными санкциями (негативного или поощрительного характера), вызывают к жизни те или иные правомерные действия либо предупреждают о наступлении возможных неблагоприятных последствий.

Кроме того необходимо отметить, что совокупность принципов СПР образует определенную взаимосвязанную и взаимообусловленную систему, в которой каждый конкретный принцип связан с иными основополагающими началами, и лишь вместе они дают представление о содержании СПР.

Вместе с тем необходимо признать, что отдельно взятый СПР может базироваться в дополнение на специальных принципах, отражающих особенности конкретной разновидности особого порядка общественных отношений. Так, например, режим исполнения наказаний и применения иных мер уголовно-правового характера основывается на принципах своевременности исполнения государственного принуждения, неотвратимости исполнения государственного принуждения и т.д.¹

Не менее значимым структурным элементом СПР являются правовые гарантии, своеобразные инструменты обеспечения надлежащей реализации интересов и потребностей субъектов правоотношений. В самом общем виде правовые гарантии – это такие правовые средства, которые находят свое

¹ См.: Головинов В.А. Принципы процессуального режима деятельности по исполнению государственного принуждения // Юридическая мысль. 2010. № 4 (60). С. 32-33.

выражение в нормативных предписаниях, обеспечивающих возможность реализации иных правовых установлений¹.

Из приведенной фразы видно, что формой выражения правовых гарантий являются нормативно-правовые предписания. Вместе с тем далеко не все нормативно-правовые установления выражают нормы права. В этой связи представляется вполне логичной классификация правовых гарантий на две разновидности. К числу первой относятся гарантии, которые находят свое закрепление в нормативно-правовых предписаниях, выражающих нормы права². Примером служат правила о юридической ответственности, правовых процедурах, четко установленный правовой статус (так, закон о прокуратуре точно определил, кто может быть назначен прокурором района и какова его компетенция), определенная независимость субъектов права при осуществлении своих полномочий и т.д.³

К другой разновидности относятся гарантии, которые соответственно не находят своего закрепления в нормативно-правовых предписаниях, не выражающих нормы права – правовых презумпциях, правовых декларациях, правовых дефинициях и правовых принципах. В частности, определенной правовой гарантией СПР обвиняемого (подозреваемого) в уголовном судопроизводстве является презумпция невиновности.

Кроме того, эффективность тех или иных правовых гарантий СПР всемерно повышается с помощью отдельных процессуальных решений Конституционного Суда РФ⁴. К примеру, названный орган власти 14 февраля 2000 г. принял важнейшее процессуальное решение, которым закрепил

¹ См.: Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 13.

² См.: Там же. С. 14-15.

³ См.: Беляев В.П., Рубченко С.О. Некоторые аспекты содержания процессуального режима юридической деятельности // Ценности и нормы правовой культуры: сб. науч. статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С. 203.

⁴ См.: Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые основания исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 31.

равенство сторон в процессе рассмотрения дел в порядке надзора. Это в последующем нашло свою формализацию в УПК 2001 г. (ст. 407)¹.

Определенное место в системе правовых гарантий СПР занимают также и организационные средства, отвечающие за устойчивость и выполняемость режимных правил (система органов и должностных лиц, наделенных контрольно-надзорными полномочиями), информационно-технические средства, способствующие соблюдению режима (СМИ, государственная образовательная система воспитания, пропагандирование определенных вариантов поведения и т.д.)².

При исследовании структуры СПР следует уделить особое внимание таким правовым средствам, как стимулам, ограничениям, дозволениям, запретам и др. методам, приемам, способам правового воздействия, поскольку именно они раскрывают сущность и особое предназначение СПР.

Правовые стимулы – это такое правовое средство, которое побуждает к законопослушному поведению, закрепленному в норме права, и связано с благоприятными условиями для удовлетворения собственных интересов субъектов режимных отношений. Свое непосредственное выражение правовые стимулы находят через такие средства как льготы, поощрения, привилегии, иммунитеты и т.д. Именно благодаря им создается режим наибольшего благоприятствования.

Вообще целью правовых льгот в регулировании специфических общественных связей является согласование интересов личности, общества и государства. Тем самым льготы позволяют сбалансировать различные интересы субъектов, распределяя те или иные социальные блага, содействуя нормальному развитию как отдельного гражданина, так и общества в целом.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло» // Новые законы и нормативные акты. Приложение к Российской газете. 2000. № 11. С. 8-15.

² См.: Кононов Ю.Н. К вопросу о содержании правового режима имущества, ограниченного в обороте // Новая правовая мысль. 2013. № 1(56). С. 69.

При этом льготы так или иначе связаны с наиболее полным удовлетворением интересов участников общественных отношений, облегчением условий их жизнедеятельности. Вместе с тем не любое расширение прав и освобождение от обязанностей выступает в качестве льготы. К примеру, в условиях ЧП увеличение властных полномочий временной администрации не является правовой льготой.

Представляя собой исключение из правил, льготы выступают специфическим способом правовой дифференциации. В связи с этим весьма выверенным представляется мнение Н.И. Матузова и А.В. Малько о том, что «льготы – это элемент, прежде всего, специального правового статуса лица, механизм дополнения основных прав и свобод субъекта специфическими возможностями юридического характера»¹.

Что же касается привилегий, то под ними понимают монопольное, исключительное право, которое предоставляется определенным участникам социальных связей и прежде всего властным органам и должностным лицам². Соответственно, их цель заключается в достижении компромисса между «узкогосударственными либо корпоративными интересами с одной стороны, и интересами общества в целом и отдельных его субъектов в частности – с другой»³.

Из приведенной цитаты видно, что правовые привилегии выступают более персонифицированными и детальными правовыми средствами. Но на этом их особенности не заканчиваются. Если льготы охватывают более широкий круг лиц и организаций и как следствие имеют более обширную сферу применения, то привилегии являются специфическими льготами, исключениями из исключений.

Кроме того, льготы, как уже отмечалось, выступают элементом специального правового статуса, тогда как привилегии могут

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2003. С. 485.

² См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2005. С. 67.

³ Малько А.В., Суменков С.Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые категории. Пенза, 2005. С. 72-73.

устанавливаться и в индивидуальных статусах субъектов, поскольку подтверждают исключительность юридических возможностей особо ответственных лиц (например, Президента РФ).

Также правостимулирующими средствами являются и правовые иммунитеты. Под правовыми иммунитетами понимаются специфические льготы и привилегии, которые в первую очередь связаны с освобождением от неких обязанностей и юридической ответственности точно установленных в нормах международного права, Конституции и законах лиц¹. Выделяют привилегии личной неприкосновенности в дипломатической деятельности², привилегии личной неприкосновенности в системе органов государственной власти и местного самоуправления (депутатская неприкосновенность)³, привилегии личной неприкосновенности сотрудников правоохранительных органов и специальных служб⁴, свидетельский иммунитет⁵.

Таким образом, целью правового иммунитета является обеспечение «повышенной охраны законом соответствующего субъекта, в создании определенного усложнения соответствующих процедур, с тем, чтобы оградить лицо от необоснованных преследований, обеспечить юридически целесообразную дифференциацию процессуальных механизмов в сфере ... ответственности, не нарушая, однако, общепризнанного принципа недопустимости злоупотребления правом неприкосновенности (правовым иммунитетом)»⁶.

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2003. С. 488.

² См.: Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995. С. 97-98.

³ См.: Галузо В.Н. Депутатский иммунитет (уголовно-процессуальные проблемы правового регулирования) // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: материалы научно-практической конференции. 4-5 февраля 1999 г. Красноярск, 1999.

⁴ См.: Опалева А.А. Виды правовых привилегий в сфере неприкосновенности личности // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 15.

⁵ См.: Андреева О.И. Свидетельский иммунитет в уголовном процессе // Вестник Томского гос. ун-та. Серия Экономика. Юридические науки. 1999. Т. 267. С. 3.

⁶ Забугин И.Р. Стимулы в специальных правовых режимах // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2011. № 1. С. 65.

К числу правовых стимулов относятся и правовые поощрения, суть которых состоит в том, чтобы содействовать формированию побудительного мотива поведения, соответствующего наиболее ценным психическим качествам личности.

Затрагивая вопрос о правовых ограничениях, следует обязательно указать, что, как и правовой стимул, правовое ограничение выступает внешним условием, которое влияет на те или иные интересы участников режимных отношений. Вместе с тем правовое ограничение – не любой внешний фактор, а лишь информационно-целенаправленный, предполагающий сознательное изменение поведения субъекта в правовой сфере¹.

Таким образом, правовое ограничение связано с юридическим сдерживанием неправомерного деяния, посредством которого создаются достаточно неблагоприятные условия для участников режимных отношений, обозначаются границы возможного, допустимого поведения. Соответственно, правовые ограничения представляют собой такие негативные средства, как запреты, приостановления, обязанности, меры наказания и т.д. Однако, как думается, бесспорным можно считать то, что правовые ограничения выполняют одновременно и положительную роль в регулировании специфических общественных отношений, поскольку направлены на обеспечение социально-полезных интересов контр субъектов.

В целом запрет ассоциируется с требованием воздержаться от неких действий, с пассивной формой поведения участников общественных отношений. Однако в юридической литературе существуют несколько подходов к соотношению понятий «ограничение» и «запрет». Как пишет Ф.Н. Фаткуллин, «ограничение близко к запрету, однако оно рассчитано не

¹ См.: Малько А.В., Вырлеева-Балаева О. С. Правовой режим ограничения государственной власти // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 40.

на полное вытеснение того или иного общественного отношения, а на удержание его в жестко ограничиваемых рамках и т.д.»¹.

Напротив, другая точка зрения сводится к тому, что запреты и ограничения – это два различных способа правового регулирования. Отличия между ними заключаются в том, что, во-первых, запреты связаны с юридической невозможностью совершения определенного поведения, которое фактически возможно, а правовое ограничение – это невозможный вариант поведения с юридической и фактической стороны. Во-вторых, правовое ограничение в принципе невозможно нарушить, запрет таким свойством не обладает².

Разделяя в целом высказанное мнение, хотелось бы добавить, что понятие «ограничение» является обобщающей категорией, поскольку любой запрет является ограничением, но не всякое ограничение имеет форму запрета.

Определенный вид ограничений представляют собой и обязанности. Они позволяют действовать строго определенным законом способом. Тем самым правовые обязанности ограничивают действия субъектов режимных отношений, сдерживают их от противоправных поступков. В этом смысле, обязанность выступает в качестве долга, за нарушение которого следуют меры юридической ответственности.

Сложной юридической природой обладает приостановление как своеобразный вид правового ограничения. С одной стороны, приостановление может не являться мерой юридической ответственности, поскольку не содержит итогового решения вопроса, а лишь допускает его разрешение в будущем. Но, с другой стороны, законодатель прямо упоминает приостановление в качестве меры наказания³. Как бы то ни было, по своей

¹ Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

² См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 17.

³ Так, в ст. 3.2 КоАП РФ в числе видов административных наказаний указывается административное приостановление деятельности.

сути, приостановления выступают временными запретами на использование конкретными представителями власти своих функциональных обязанностей.

В контексте рассуждений о правовых ограничениях необходимо отметить, что «ограничение – это вопрос не о способах, а об объеме регулирования, о границах имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования»¹. А вот достигается этот результат путем таких способов правового регулирования как дозволения, запрещения и позитивные обязывания.

В зависимости от того, какой способ регулирования является доминирующим, выделяются два типа правового регулирования: общедозволительный и разрешительный.

Проанализировав различные виды правовых стимулов и ограничений, необходимо отметить, что именно эти юридические средства задают направленность специального правового регулирования, способствуют достижению поставленных специфических целей. При установлении СПР используются не отдельные элементы, а вся система стимулирующих либо ограничивающих средств. При этом одни правовые способы будут играть роль основных, а другие – вспомогательных, обслуживающие первые. Так, в СПР общедозволительного профиля общие дозволения заложены как исходное юридическое начало. Вместе с тем это не исключает применение запретов. Поясним сказанное на примере.

СПР обстоятельств, исключаяющих преступность деяния, вводит определенное правило, согласно которому существует общий запрет причинять вред правоохраняемым интересам. Вместе с тем главой 8 УК РФ разрешается такое причинение вреда при следующих обстоятельствах: состояние необходимой обороны, крайняя необходимость и т.д. Таким образом, участники уголовно-правовых отношений вправе использовать дозволение причинить вред правоохраняемым интересам на вполне правомерных основаниях.

¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 67.

При таких условиях уголовно-правовой запрет на причинение вреда правоохраняемым интересам теряет свое первостепенное значение. При указанных в нормативных правовых актах обстоятельствах совершенные деяния признаются допустимыми и вполне приемлемыми, поскольку соответствуют интересам государства, общества и личности. Тем самым на первый план выходят права личности на причинение вреда, которые в свою очередь не являются полностью произвольными, а должны соответствовать определенным, жестко лимитированным условиям, установленным главой 8 УК РФ. Только в случае соблюдения всех этих условий можно прийти к выводу о наличии того или иного обстоятельства, исключающего преступность деяния. Напротив, нарушение условий правомерности причинения вреда влечет наступление юридической ответственности за это деяние¹.

Следовательно, в результате различных сочетаний способов правового воздействия складывается такая комбинация юридических средств, базирующаяся преимущественно на одном из названных начал, которая в соответствии со спецификой содержания регулируемых отношений и определяет, что же является главным, в чем заключается специфика того или иного СПР. Сказанное позволяет затронуть проблему классификации СПР по определенным основаниям, о чем речь пойдет ниже.

Подводя же итог всему выше сказанному можно сделать следующие выводы.

В рамках СПР можно выделить также три уровня структурных элементов, как и в структуре общего правового режима. Каждая группа представляет собой определенный набор юридических средств, раскрывающий СПР под определенным углом зрения.

Так, если за основу взять функциональную сторону специального правового регулирования, то структура СПР складывается из таких

¹ См.: Забугин И.Р. Стимулы в специальных правовых режимах // Вектор науки ТГУ. 2011. № 1. С. 66.

элементов МПР, как специальные нормы права, специальные правоотношения, юридические факты, специальные акты реализации прав и обязанностей и т.д.

Если рассматривается сущностный аспект СПР, то в его структуру входят методы, способы и приемы специального правового регулирования.

Третий уровень содержит комплекс таких операциональных правовых средств, как исковое заявление, жалоба, протест прокурора и др., которые выполняют чисто служебную, вспомогательную роль в функционировании СПР.

Глава V. КЛАССИФИКАЦИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

СПР весьма разнообразны. Их можно классифицировать по различным основаниям. Вообще систематизация правового материала помогает еще глубже осмыслить ту или иную проблему. Как отмечает О.Э. Лейст, «классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделений»¹.

Вместе с тем вопросам классификации СПР в отечественной юридической литературе уделяется весьма незначительное внимание. Как правило, классификационные приемы и способы исследования специфических порядков правового регулирования используются в рамках административного и налогового права². В связи с чем правовой анализ систематизации СПР в общетеоретическом плане представляет несомненный интерес.

В то же время, и этого нельзя не признать, сложность классификации исследуемого феномена состоит в том, что обстоятельств, влияющих на его характеристику, достаточно много. Поэтому, проводя классификацию СПР, необходимо помнить, что специфические факторы и условия, отражающие их содержание, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Если придерживаться иного правила, то систематизация будет страдать определенной односторонностью.

В рамках проблематики данной работы стоит также отметить, что наша задача будет заключаться не в поиске новых критериев классификации СПР,

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.

² См.: Рушайло В.Б. К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. 2003. № 10. С. 49-55; Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельности. М., 2002; Жданкин Д.С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 214 с.; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000 264 с.

а в анализе тех из них, которые позволяют наиболее полно и четко изучить каждую из выделенных систематизаций специальных порядков правового регулирования общественных отношений.

В юридической литературе наиболее часто встречающимся основанием классификации СПР является их отраслевая принадлежность. В зависимости от этого специальные порядки правового регулирования можно классифицировать на конституционные, административные, налоговые, таможенные, экологические, земельные, гражданские и др.

Спектр установления СПР в конституционном праве достаточно широк. Прежде всего, это касается СПР ответственности Правительства РФ. Как известно, Правительство РФ несет политическую ответственность через отставку всего кабинета министров либо отдельно взятых членов Правительства РФ. Согласно ст. 35 Закона о Правительстве РФ¹ такое решение принимает в общем порядке Президент РФ. Причем он вправе отправить в отставку Правительство в любой момент без обоснования причин, вне связи с каким-то нарушением и просто обстоятельством. Подобная практика довольно часто применялась Б.Н. Ельциным. Что же касается Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров, то в последнее время Президент РФ неоднократно увольнял отдельных членов Правительства РФ, объявлял им выговоры за ненадлежащее качество исполнения ими обязанностей.

Ответственность же Правительства РФ перед высшим представительным органом власти страны имеет существенные особенности, свою специфику. Так, кабинет министров не несет абсолютно никакой ответственности перед верхней палатой Федерального Собрания РФ – Советом Федерации, поскольку последний не наделен полномочиями объявления вотума недоверия Правительству РФ. Такими правами обладает только нижняя палата парламента. Вместе с тем у Государственной Думы нет

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

безусловного рычага при увольнении кабинета министров. После выражения нижней палатой недоверия Правительству Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если последняя в течение 3-х месяцев повторно выразит недоверие кабинету министров, глава государства объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Такое нормативное установление не может не свидетельствовать о «слабости» законодательной власти в лице Государственной Думы перед исполнительной властью, невозможности действенного сдерживания Правительства со стороны нижней палаты. Это и другие подобные правосдерживающие средства в значительной мере определяют де-юре и де-факто доминирование исполнительной власти над остальными ветвями государственной власти, что нельзя расценивать как политически разумное, грамотное решение.

В то же время у членов Правительства РФ имеется обязанность по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на поставленные вопросы. Однако, результаты отчетов членов Правительства РФ перед российским парламентом не могут отразиться на положении Правительства РФ в целом и отдельных его членах в частности, поскольку юридически принятие мер ответственности по данным отчетам не представляется возможным¹.

Широко применяется на практике конституционный режим оказания и получения юридической помощи. Общий правовой режим юридической помощи складывается в результате реализации права, закрепленного ст. 48 Конституции РФ, которое охватывает обычные, распространенные случаи необходимости профессионального правового содействия осуществлению прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в различных сферах общественной жизни. К субъектам общего правового режима

¹ См.: Воронов А.М. Правовой режим парламентской ответственности Правительства Российской Федерации // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 55-61.

оказания юридической помощи относятся адвокаты, частнопрактикующие юристы, коммерческие и некоммерческие организации, оказывающие юридическую помощь, за исключением государственных и муниципальных юридических бюро.

СПР оказания юридической помощи, напротив, связан с отдельными проблемными правовыми ситуациями в специфических областях правового регулирования (например, охраны результатов интеллектуальной деятельности), а также ситуаций, вызванных экстраординарными обстоятельствами, такими как уголовное преследование, отбывание наказания и т.д., которые в силу своей специфики подлежат особому правовому воздействию. Соответственно, к числу СПР оказания юридической помощи относятся СПР юридической помощи со стороны органов государственной и муниципальной власти (суда, прокуратуры, Уполномоченного по правам человека и т.д.), правовой режим нотариальной помощи, режим юридической помощи, оказываемой государственными юридическими бюро и др. Особенности этих специфических порядков правового регулирования выступают, во-первых, строго ограниченный круг форм и оснований оказания юридической помощи. Во-вторых, юридическая помощь оказывается не по инициативе органов публичной власти, нотариусов и пр. субъектов, а только лишь в случае обращения за ней граждан и организаций. В-третьих, реализация функций юридического информирования и консультирования обратившихся субъектов входит в компетенцию органов власти, нотариусов. Так, в качестве юридической помощи со стороны суда можно рассматривать разъяснение участникам юридического процесса их процессуальных прав и обязанностей. Если же деятельность, по своему содержанию представляющая собой юридическую помощь, не предписана тому или иному субъекту публичной власти, нотариусу и др. участнику режимных отношений в качестве его функции, но

осуществляется фактически, то она не может рассматриваться как юридическая помощь, поскольку носит неформальный характер¹.

Достаточно широко классификация СПР представлена в административном праве. Установление специальных административно-правовых режимов предназначено, в первую очередь, в целях обеспечения государственных интересов и потребностей на определенных территориях. Именно поэтому введение в действие тех или иных особых порядков регулирования предусматривает установление ограничений административного характера не только в публичной, но и в частной сферах жизнедеятельности. Соответственно, к особенностям специальных административно-правовых порядков регулирования относятся:

- особая сфера их применения, а именно сфера публичной власти;
- одним из субъектов специального порядка правового регулирования общественных отношений выступают органы исполнительной власти (либо его структурное подразделение, либо его должностное лицо);
- при упорядочивании специальных правоотношений применяются административные методы воздействия (например, появляются новые виды правонарушений и усиленные санкции);
- режимные правила, преимущественно состоящие из дополнительных запретов и обязываний, имеют свою специфику.

В частности, специальный административно-правовой режим не просто вводит некие ограничения в поведении, а устанавливает превентивный контроль за исполнением этого требования. К примеру, режим охраны Государственной границы представляет собой систему мер предупредительной властной деятельности, осуществляемой в целях предотвращения и пресечения правонарушений на Государственной границе и приграничных территориях. В этой связи данный СПР предусматривает особый порядок передвижения граждан и их имущества через

¹ См.: Панченко В.Ю. Правовые режимы юридической помощи // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 112-122.

Государственную границу РФ. Следовательно, может устанавливаться запрет на въезд в РФ или выезд за ее пределы, а значит, этот режим предполагает ограничение конституционного права лиц на свободу передвижения на законных основаниях либо его бессрочное прекращение¹.

Более того, контрольные мероприятия, включающие в себя проверку документов, личный досмотр, досмотр транспортных средств и имущества, перемещаемых через Государственную границу, обладают определенными особенностями.

Например, проведение личного досмотра в ходе пограничного контроля представляет собой исключительный метод воздействия, поскольку его применение возможно только в отношении лиц, относительно которых имеются сведения об их намерении скрыть товары (предметы), незаконно перемещаемые через Государственную границу. Согласно ст. 27.7 КоАП РФ личный досмотр осуществляется при доставлении и административном задержании (т.е. в ходе проведения не контрольных, а пресекающих мероприятий) к лицу, подозреваемому в совершении административных правонарушений. Кроме того, в целях проведения пограничного контроля по результатам личного досмотра (и даже независимо от его проведения) может применяться изъятие вещей и документов. Причем это возможно и в отсутствие понятых, в отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.10 КоАП РФ.

При проведении осмотра транспортных средств, грузов и товаров сотрудниками контрольного органа вскрываются упаковки грузов и товаров или грузовых помещений, контейнеров, снимаются соответствующие пломбы и печати. При этом законодатель допускает нарушение конструктивной целостности досматриваемых вещей. В отличие от досмотра транспортных средств, в соответствии с правилами КоАП РФ, причинение механического воздействия досматриваемым вещам не допускается.

¹ См.: Часть 3 ст. 11 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 17. Ст. 594.

Наконец, в соответствии со ст. 27.8 КоАП РФ может применяться осмотр помещений и территорий, используемых в коммерческих целях и находящихся в собственности субъектов предпринимательства. Напротив, в целях пограничного контроля проводится осмотр помещений и территорий пунктов пропусков через Государственную границу, используемых исключительно в публичных целях, находящихся в федеральной собственности либо собственности субъектов Федерации. Причем допускается проведение проверок не только служебных, но и бытовых помещений, а лица обнаруженные в пунктах пропуска могут быть подвергнуты личному досмотру.

Финансовое право также содержит ряд СПР. Наглядным примером выступает существование оффшорных зон¹. Как известно, основной причиной существования оффшоров является экономическая депрессивность отдельных государств либо их регионов. Поэтому страны, исторически обделенные природными ресурсами, имея относительно малый производственный потенциал, вынуждены находить дополнительный источник средств пополнения своего государственного бюджета. Самым распространенным способом в такой ситуации выступает институт регистрации иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории «налоговой гавани» с освобождением от уплаты налогов либо с обложением налогов, но по более низким ставкам, чем действуют в государствах с развитой экономикой.

Соответственно, основная задача оффшорных зон заключается в обеспечении государственных интересов посредством привлечения

¹ В целом оффшорная зона (от английского слова offshore – «вне территории/берега») представляет собой территорию государства или часть территории государства, специализирующуюся на предоставлении специального благоприятного правового режима в отношении иностранных юридических лиц (нерезидентов), заключающегося в предоставлении последним ряда сервисных услуг, в том числе юридическое, налоговое обслуживание, удобные условия при регистрации оффшорных компаний, широкий спектр банковских услуг, включая сохранение конфиденциальности, и тому подобное (См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право. 3-е изд., перераб. и доп. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003.С. 512).

иностранного капитала в отечественный бизнес и предоставление наилучших условий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности зарубежным инвесторам. Вместе с тем государство, имеющее на своей территории оффшорную зону, должно следить за соблюдением коммерческой и банковской тайны для ее резидентов.

Сегодня данный СПР широко распространен в мировой практике. Более того, из 3,2 млн оффшорных компаний, зарегистрированных во всем мире, около 60 тыс. – российские. Если обратиться к истории вопроса, то можно с уверенностью сказать, что на территории России такая практика создания оффшорных зон тоже имела место быть, в частности такие зоны были установлены в республиках Ингушетия, Калмыкия, Бурятия, в городах Угличе, Курске и т.д.

Категория СПР находит свое выражение и применение в таможенном праве. Прежде всего, это касается ОЭЗ, под которыми следует понимать часть территории государства, «на которой в целях стимулирования участия страны в международном разделении труда, а также привлечения инвестиций в отечественное производство применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны»¹.

Подобная процедура позволяет завозить комплектующие и сырье из зарубежных стран без уплаты таможенных пошлин и НДС. Безусловно, при таких условиях государство не дополучает в доходную часть государственного бюджета соответствующие суммы. Но, с другой стороны, создание таких экономических зон позволяет привлекать в отечественную экономику иностранные инвестиции, обеспечивая тем самым занятость своих сограждан и улучшая политический климат в стране.

¹ Савосик Д.А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 12. Свободная таможенная зона – это такая таможенная процедура, при которой товары размещаются и используются без уплаты таможенных пошлин и налогов, без применения мер нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров, а также запретов и ограничений в отношении товаров таможенного оборота.

Следовательно, одной из ключевых задач образования подобных СПР является вовлечение иностранных инвестиций в развитие отечественной экономики на различных территориях. Поэтому такие ОЭЗ, чаще всего, создаются в приграничных зонах по соображениям торговой привлекательности вблизи государственной границы.

Достаточно многообразны СПР в экологическом праве. Установление подобных режимов связано с тем, что в последнее время человеческое сообщество, чувствуя уязвимость нашей планеты, обеспокоено ее экологическим неблагополучием. Ведь около 17 млн кв. м., т.е. примерно 15% территории РФ, относится к экологически неблагополучным¹. Это вызвано промышленными и бытовыми отходами, химическим заражением различных районов в связи с деятельностью испытательных ракетных полигонов и т.д. В частности, Норильск является абсолютным лидером, входящим в пятерку самых грязных города мира. Более того, по данным Нью-Йоркского института Блэксмита, Норильск в 2010 году обошел даже Чернобыль, а Всемирный фонд дикой природы России считает «Норильский никель» основным источником загрязнения не только окружающей среды России, но и Арктики².

Поэтому с учетом общественной важности и заинтересованности в решении экологических проблем, восстановления благоприятного состояния окружающей среды, устанавливаются специфические порядки правового регулирования в данной сфере. К примеру, на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, могут быть образованы зоны специального режима³.

В таком контексте уместно будет выделить некоторые особенности создания специальных экологических правовых режимов. Во-первых, границы зон с неблагоприятной экологической обстановкой в каждом

¹ См.: Транин А.А. Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий // Государство и право. 2013. № 2. С. 44.

² См.: Зеленый мир. 2011. № 1-2. С. 6-7.

³ В частности, зона отчуждения (30 км), зона отселения, зона проживания с правом на отселение и зона проживания с льготным социально-экономическим статусом.

конкретном случае определяются Правительством РФ в зависимости от поражающей силы источника и масштаба загрязнения территории. Во-вторых, устанавливается особый набор запрещенной и разрешенной хозяйственной деятельности и возможности проживания населения на данной территории. В-третьих, требуется создание превентивного правового механизма, новейших технических и технологических способов и приемов, обеспечивающих экологическую безопасность территорий и населения, а также аппаратуры слежения и предвидения природных катаклизмов. В-четвертых, устанавливается ответственность за принятие экологически значимых решений с учетом экспертных оценок государственной экологической экспертизы¹.

Весьма разнообразны СПР в земельном праве. Прежде всего, это касается специального режима земель обороны и безопасности, земель обеспечения космической деятельности и земель иного специального назначения.

Специфика правового режима таких земель заключается в следующем. Во-первых, эти земли используются не для сельскохозяйственных целей, а предназначены для размещения и эксплуатации хозяйственных и иных объектов недвижимости. Во-вторых, они находятся за пределами границ населенных пунктов². В-третьих, использование этих земель может быть в определенных случаях ограничивать права третьих лиц, являющихся правообладателями смежных земельных участков. К примеру, у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков земельные угодья не изымаются, однако в границах этих земельных участков может быть введен особый режим их использования, ограничивающий либо запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установленных зон. В-четвертых, земли для

¹ См.: Транин А.А. Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий // Государство и право. 2013. № 2. С. 45-46.

² См.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М., 2009. С. 577.

обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности и пр. находятся исключительно в федеральной собственности, и соответственно, относятся к землям, изъятым из оборота, в силу их особой значимости для экономики и обеспечения безопасности России¹.

Вместе с тем отмеченная особенность не исключает возможности перевода таких земель в иную категорию, правда, при условии, если перед переводом земельному участку будут приданы качества, необходимые для использования по новому целевому назначению².

Внимательный анализ норм гражданского права свидетельствует о существовании специальных гражданско-правовых режимов, таких как правовой режим имущества крестьянского (фермерского) хозяйства, имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий и др.

Особенность специального режима имущества фермерского хозяйства состоит в том, что члены крестьянского (фермерского) хозяйства при реализации права на имущество хозяйства вступают как во внутренние правоотношения между собой, так и во внешние с другими субъектами, включая органы государственной власти и местного самоуправления. Но поскольку отличительной чертой крестьянского (фермерского) хозяйства выступает его семейный характер, при рассмотрении вопросов сделкоспособности членов крестьянского (фермерского) хозяйства следует исходить, во-первых, из предположения о наличии согласия всех членов хозяйства, а, во-вторых, признавать наличие такого согласия, когда оно вытекает не только из совершенного договора, но и из фактически сложившихся отношений между членами фермерского хозяйства³.

¹ См.: Умеренко Ю.А. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности // Современное право. 2012. № 10. С. 47-54.

² См.: Буров В.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую». М., 2011. С. 98.

³ См.: Иоффе О.С., Толстой Ю.К. Новый Гражданский кодекс. Л., 1965. С. 142; Мельников Н.Н. Понятие и особенности правового режима земли и имущества крестьянского (фермерского) хозяйства по законодательству России и стран СНГ // Государство и право. 2010. № 10. С. 55-63.

В жилищном праве тоже можно выделить СПР, например, режим специализированного жилищного фонда, в котором право на жилье теряет определенные черты прочности, снижается уровень распорядительных полномочий у нанимателя жилого помещения. Соответственно, у другой стороны (организации, управляющей компании) расширяется круг прав. Так, в ЖК РФ предусматривается возможность прекращения жилищных прав у нанимателя в связи с окончанием трудовых отношений, учебы; сужаются юридические возможности применения правил об изменении режима помещений, раздела жилой площади и т.д.

Нередко встречаются СПР в уголовном праве. Примером могут выступать СПР обстоятельств, исключающих преступность деяния (необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск и т.д.), освобождения от уголовной ответственности (в связи с деятельным раскаянием, примирением с потерпевшим, изменением обстановки и пр.), освобождения от наказания (в связи с болезнью, беременностью и т.д.).

В трудовом праве существование СПР обусловлено наличием двух тесно взаимосвязанных, хотя и не всегда совпадающих факторов: условий труда и служебного (должностного) положения. Так, выделяют специальный режим лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, специальный режим труда несовершеннолетних, беременных женщин и т.д.

Безусловно, специальные правовые порядки действуют не только в материальных, но и процессуальных отраслях. К примеру, в гражданском процессуальном праве можно выделить специальный режим рассмотрения дел, возникающих из конституционных, административно-правовых отношений, по обжалованию нормативных и ненормативных актов и др. Необходимость установления этих специальных порядков правового регулирования обусловлена спецификой объекта судебного познания, субъектного состава, функции суда, состоящей не в разрешении спора сторон

как в исковом производстве, а в осуществлении судебного контроля за законностью действий органов управления.

Проведенный анализ СПР в различных отраслях российского права позволяет прийти к выводу о преобладании их в отраслях публичного права. Это объясняется особой юридической природой специфических порядков правового регулирования и их направленностью на решение, прежде всего, государственных задач.

В зависимости от сферы действия СПР можно подразделить на межгосударственные и внутригосударственные.

Межгосударственные специальные порядки правового регулирования, в установлении и осуществлении которых участвуют два и более суверенных государств, возникают в сфере межгосударственных отношений, складывающихся между субъектами международного общения. К таковым относятся режимы экономических санкций, Арктики и пр. При этом могут устанавливаться не только режимы ограничительного характера, но и стимулирующие порядки правового регулирования. К примеру, существует дифференцированный режим налоговых привилегий для Европейского Союза в зависимости от вида налога, который предполагает освобождение авуаров и другого имущества от всех прямых налогов, возмещение Союзу сумм пошлин и косвенных налогов, включенных в цену товара, освобождение от таможенных пошлин, запретов и ограничений на экспорт и импорт и т.д.¹

Таким образом, установление специальных межгосударственных правовых режимов способствует развитию и укреплению международных контактов, а также выполнению внутренних и внешних функций определенного государства.

¹ См.: Малько А.В., Суменков С.Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые категории. Пенза, 2005. С.80.

Внутригосударственные режимы далеко не однородны по своему содержанию. В этой связи их можно классифицировать на федеральные, региональные, муниципальные и локальные.

Федеральные СПР действуют в пределах территориальных границ России в целом. Примером может выступать режим секретности, который устанавливается Конституцией РФ, Законами о безопасности, государственной тайне, а также принятыми на их основе актами Президента РФ и Правительства РФ. Более того, требования этого режима обязательны для исполнения не только на территории РФ, но и за ее пределами органами государственной власти, местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, должностными лицами и гражданами РФ, если перечисленные субъекты взяли на себя обязательства (либо являются обязанными по должностному статусу) о неразглашении определенной информации, отнесенной к сведениям, составляющим государственную тайну; дали согласие в письменной форме на проведение в отношении их компетентными органами проверочных мероприятий, а также на частичное, временное ограничение права выезда из страны.

Своеобразие региональных СПР состоит в том, что они действуют в пределах определенной территории. К примеру, режим чрезвычайного или военного положения может вводиться на всей территории РФ либо в отдельных ее субъектах.

Среди муниципальных СПР можно выделить режимы ЗАТО, наукоградов, закрытых военных городков и т.д. Данные специфические порядки правового регулирования устанавливаются в связи с расположением на определенных территориальных образованиях особых промышленных предприятий, связанных с производством ядерного оружия, радиоактивных материалов, военных объектов и т.д., что требует принятия особых мер, направленных на обеспечение безопасности и охрану государственной тайны.

Что же касается локальных СПР, то они действуют в пределах отдельных государственных организаций и их структурных подразделений, например, аэропорта, атомной электростанции и т.д. Так, режим в пунктах пропуска через Государственную границу устанавливается принятой руководителем транспортного предприятия инструкцией, изданной с учетом специфики местных условий и согласованной с соответствующими должностными лицами пограничных войск ФСБ, Федеральной таможенной службы и др. контролирующих органов. В данном документе определяются особые правила ввоза (вывоза) товаров и животных в пункте пропуска, оговариваются условия пребывания в них, захода и пребывания иностранных судов в портах РФ, сообщения судов с берегом, посещения судов, а также устанавливаются дополнительные ограничения в перемещениях, где осуществляются пограничный, таможенный и иные виды контроля.

Из всего выше сказанного следует, что значение локальных СПР состоит в том, что они позволяют учитывать специфику деятельности отдельно взятого объекта или организации.

В зависимости от продолжительности действия СПР подразделяются на постоянные и временные. Наличие специфических постоянно действующих факторов, влияющих на особую деятельность, обуславливает появление постоянных СПР. Подобные режимы устанавливаются на неопределенный срок действия: до отмены или изменения тех нормативных правовых актов, которыми они вводятся. Среди них можно различать режимы, где наиболее существенным постоянным признаком является территория (режим пограничной зоны, заповедника), объект деятельности (режим секретности, оборота оружия, наркотиков, алкогольной продукции) и т.д.

Временные же обстоятельства влекут возникновение одноименных режимов, которые устанавливаются на определенный, конкретный срок. Примером могут служить режимы чрезвычайного или военного положения,

режим контртеррористической операции, карантина, безопасного проведения массовых мероприятий и т.д.

Как уже отмечалось, особенностью целевого предназначения СПР выступает то, что они направлены на поддержку определенного круга участников общественных отношений. В зависимости от этого критерия можно различать, соответственно, СПР, обеспечивающие, в первую очередь, интересы государства (режим Государственной границы), общества и государства (режим проживания и пребывания беженцев на территории России), общества (режим приобретения и хранения оружия) и личности (специальный налоговый режим).

По объектам правового воздействия СПР весьма неоднородны и многочисленны. К таковым можно отнести режимы водохранилища, ГЭС, АЭС, придорожных полос федеральных автомобильных дорог, объекта атомной энергетики и т.д. При этом представляется невозможным и, в принципе, нецелесообразным ставить вопрос о первостепенности, большей важности того или иного объекта.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие промежуточные выводы. Основная масса способов классификации СПР носит несколько условный, обобщенный характер. Конечно же, определенные качества исследуемого феномена все же можно обозначить, вместе с тем, необходимо исходить из основного предназначения тех или иных юридических средств особого порядка правового регулирования специфических отношений.

Для СПР основной задачей является создание при помощи стимулов или ограничений особой среды благоприятного либо неблагоприятного характера, что, в конечном счете, отражается на поведении субъекта специфических общественных отношений, который стремится соответственно либо проникнуть в эту среду либо, напротив, покинуть ее.

Отмеченное обстоятельство позволяет классифицировать СПР на стимулирующие и ограничивающие. В свою очередь, СПР стимулирования и ограничения могут подразделяться в зависимости от того, какие именно

стимулы и ограничения в них преобладают. В частности, среди первых выделяют поощрительные, льготные, дозволительные и иные режимы. Среди вторых – обязывающие, запрещающие, разрешительные и т.д.

В настоящее время особую актуальность приобретают поощрительные СПР. С помощью данных особых порядков создаются условия для проявления инициативы, творческой активности личности, реализации индивидами своих социальных перспектив, что делает возможным более эффективное проведение различных преобразований в российском обществе.

Соответственно, поощрительный правовой режим представляет собой такой порядок правового регулирования, который создает состояние правомерной общественно значимой деятельности индивидуальных и коллективных субъектов права за счет мер поощрения, предоставляемых за добровольное заслуженное поведение¹.

К примеру, в соответствии со ст. 41.6 Закона о прокуратуре РФ² за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и учреждениях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности применяются помимо общепринятых поощрений и специфические виды.

Как уже отмечалось, льготы позволяют наиболее полно удовлетворить интересы субъектов, облегчив условия их жизнедеятельности. Так, в части IV ГК РФ установлен специальный стимулирующий правовой режим по созданию и использованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений (ст.ст. 1355 и 1417). Правовым средством, с помощью которого удовлетворяются интересы участников

¹ См.: Шабаетова О.А. Поощрительные правовые режимы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13.

² Например, награждение именованным оружием, награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» либо нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации. (См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. -1992. - № 8. - Ст. 366).

общественных отношений и обеспечивается достижение социально полезных целей, выступают льготы¹.

Дозволения, как и другие стимулирующие средства, являются правовым побуждением к законопослушному поведению, создающее для субъекта режим благоприятствования. Вместе с тем дозволение достигает своей цели несколько иным способом. В частности, данное средство правового регулирования, способствуя появлению новых субъектов и объектов права, новых способов правового воздействия, расширяя права, развивая инициативу уже существующих физических лиц и организаций, не принуждает участников режимных отношений использовать свои права и обязанности. Дозволения лишь поддерживают определенную социальную активность тех или иных индивидуальных и коллективных субъектов.

Отличительной чертой дозволительного правового режима является то, что в нем можно выделить две разновидности – первичный и вторичный дозволительные порядки². При этом в первичном дозволительном порядке дозволения «образуют первый слой регулирования, непосредственно продиктованный экономическими отношениями и другими условиями жизнедеятельности людей, их коллективов, общества в целом»³. Вторичный же дозволительный порядок строится и развивается на основе или в рамках определенных правовых отношений.

Соответственно, для первичного дозволительного порядка возможности, выраженные в словах «дозволено все», раскрывают с содержательной стороны определенные субъективные права в той или иной сфере общественных отношений. Однако смысл дозволительного режима заключается в том, что в нем принцип «дозволено все» существует в

¹ Согласно ст. 1355 Гражданского кодекса РФ «государство стимулирует создание и использование изобретений, полезных моделей и промышленных образцов, предоставляет их авторам, а также патентообладателям и лицензиатам, использующим соответствующие изобретения, полезные модели и промышленные образцы, льготы в соответствии с законодательством Российской Федерации».

² См. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 137.

³ Там же. С. 137.

неразрывном единстве с «кроме», т.е. определенными ограничениями, очерчивающими рамки дозволенного. Иными словами, на базе первичного общедозволительного начала используется вторичный порядок. При этом вторичный порядок, функционирующий в СПР, действует в случаях прямо предусмотренных в законе, выступает в виде своеобразного элемента в составе обязательственных отношений и т.д. Именно вторичный порядок отражает важнейшее достоинство права – совмещать несовместимое, давая тем самым широкий простор для самостоятельности и активности их участников¹.

Таким образом, дозволения в СПР образуют не просто дозволительный порядок, а вторичный дозволительный порядок регулирования, который строится и развивается на основе или в рамках общего правового режима². Например, в ст. 2.7 КоАП РФ содержится дозволение нарушать установленные особенной частью данного закона запреты в состоянии крайней необходимости.

Несколько иначе функционируют разрешительные, запрещающие и обязывающие СПР.

Специфической чертой запретительного способа правового регулирования является то, что он по существу устанавливает грань: по одну сторону располагается запрещенное правило поведения, а по другую – дозволенное. Однако в отличие от запрета в общем правовом режиме, который устанавливает непреодолимую грань, запрет в СПР создает препятствие, преодолимое при соблюдении некоторых условий. К примеру, существует общий запрет управлять транспортными средствами лицами, не имеющими специального на то права. Вместе с тем водительское удостоверение на право управления транспортным средством не требуется в случаях управления велосипедом, мопедом, гужевой повозкой.

¹ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. С. 156.

² См.: Забугин И.Р. Стимулы в специальных правовых режимах // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2011. № 1. С. 67.

К обязывающим СПР, в которых доминируют соответственно позитивные обязывания, относятся режимы прохождения службы судебными приставами, сотрудниками органов внутренних дел и иными милитаризованными служащими. Именно специальные обязанности служащих правоохранительных органов отражают специфику служебной деятельности отдельных категорий государственных служащих.

В основе специального разрешительного правового режима лежат разрешения, которые очень похожи с позитивными обязываниями. Их сближает то, что для получения разрешения субъект обязан обратиться в уполномоченный орган и предоставить необходимые документы. Вместе с тем разрешения отличаются от позитивного обязывания тем, что, во-первых, получая разрешение, участник режимных отношений приобретает дополнительные права и корреспондирующие им обязанности, а во-вторых, совершение требуемых для получения разрешения действий не поощряется, а несовершение – не наказывается, тогда как неисполнение определенной обязанности влечет соответствующую юридическую ответственность. Примерами специальных разрешительных режимов могут выступать режимы оборота гражданского и служебного оружия, наркотиков, ядов и т.д.

Значение разрешительного порядка правового регулирования общественных отношений заключается в том, что разрешения занимают промежуточное положение между дозволением и запретом и используются, когда дозволения не могут обеспечить требуемую упорядоченность социальных связей, и в то же время не закрывают возможностей заниматься какой-либо социально активной деятельностью¹.

Вместе с тем необходимо признать, что разрешительный порядок осуществления прав устанавливается в отношении позитивной и даже социально необходимой для общества и государства деятельности, но не как исключение из общего запрета, а как возможность действовать при

¹ См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 108-109.

соблюдении ряда условий. Поэтому несмотря на позитивность для общества и государства разрешительного режима, разрешения так или иначе связаны с правовыми ограничениями. В частности, разрешительный режим охоты вводит ограничения охоты в определенных охотничьих угодьях, в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, в отношении охотничьих ресурсов определенного пола, возраста и пр.¹

Таким образом, понятием «специальный правовой режим» обозначается особенность правового регулирования специфической сферы общественных отношений с помощью различных юридических средств. Оптимальное сочетание правовых стимулов и ограничений в СПР призвано «увязать» государственные интересы с интересами личности и общества в целом, превратить процесс специфического правового воздействия в компромиссную ситуацию. Следовательно, СПР позволяют не только регулировать социальные связи своеобразными, уникальными по своей природе, способами в зависимости от специфики ситуации, но и сами являются высокоэффективным средством реализации правовой политики государства в определенный период времени.

В целом суть правовой политики сводится к такой деятельности государства, при которой создается наиболее эффективный МПР по решению значимых задач. Следовательно, основное назначение правовой политики заключается в выявлении «болевых» точек жизни общества². Поэтому на устранение препятствий в достижении тех или иных интересов субъектов права будут направлены не только правовая политика, но и СПР.

Но главное назначение в понимании закрепления и реализации правовой политики через различные юридические средства – это то, какие задачи эти специфические порядки правового регулирования могут

¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

² См.: Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 8.

закрепить и обеспечить, где и в каком порядке их можно будет использовать на практике.

В частности, в отношении человека и хозяйствующих субъектов наиболее целесообразно применять именно стимулирующие СПР, ибо последние, предоставляя свободу выбора в принятии юридически значимых решений, побуждают субъектов режимных отношений к активному правомерному поведению. В свою очередь, граждане и коммерческие структуры, будучи уверенными в расширении границ своей свободы, безукоризненно следуют правилам СПР. Таким образом, с одной стороны, специфические правоотношения упорядочены, а с другой – достигнута цель специального правового регулирования.

Вместе с тем необходимо признать, что нередко СПР могут быть средством определенного социального класса, группы, стоящих у власти, которые стремятся к тому, чтобы именно их интересы были бы защищены в большей степени. Подобное положение характерно, в первую очередь, в эпоху революций, политических и экономических кризисов и других социальных катаклизмов. Хотя и не чужды обществу в период стабильности.

Поэтому чтобы построить подлинно правовое государство, государственную власть необходимо ограничить через соответствующий СПР. По справедливому замечанию А. Шайо, «правовое регулирование призвано держать общество в таком состоянии, чтобы в нем не было ни частного, ни государственного произвола»¹. Необходимо обеспечить такой баланс ограничительных средств, чтобы они защищали от злоупотребления, но не мешали государству действовать эффективно, ибо уничтожение власти не менее опасно, чем её чрезмерное усиление.

СПР ограничения государственной власти должен распространяться абсолютно на всех субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями. Однако все способы лимитирования политической власти

¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 205.

должны осуществляться исключительно через юридическое закрепление их в законодательных актах.

На тип СПР, безусловно, может влиять и влияет характер власти в конкретной стране. Так, в антидемократических государствах находят свое широкое распространение так называемые жесткие, ограничительные специфические порядки правового регулирования. В демократическом обществе, конечно же, подобные режимы тоже будут применяться, но только в критических ситуациях (война, чрезвычайная ситуация и пр.) либо в особых сферах регулирования. В частности, летом 2010 г., когда центральная и южная части России были охвачены пожарами в связи с сухой погодой, в ряде соответствующих регионов распоряжениями глав субъектов Федерации вводился целый ряд запретительных мер в целях снижения новых очагов возникновения пожара. Таким образом, одно из приоритетных направлений правовой политики – обеспечение безопасности населения – реализуется посредством специфического правового режима, который устанавливает достаточно жесткое, но вместе с тем эффективное регулирование социальных отношений в чрезвычайных обстоятельствах.

Однако надо помнить, что эффективным средством достижения поставленных целей является все же грамотно построенный СПР. Ведь его исключительные качества, свойства заключаются в создании для участников режимных отношений таких направлений деятельности, которые не допускают резкого дисбаланса интересов личности, общества и государства. К примеру, целью образования оффшорных зон, активно создаваемых в России с 2001 г., выступает развитие инвестиционной политики Российского государства, повышение трудовой, производственной и социальной активности граждан. Такие зоны были образованы в республике Калмыкия¹,

¹ См.: Закон Республики Калмыкии от 12 марта 1999 года «О налоговых льготах предприятиям, осуществляющим инвестиции в экономику республики Калмыкия».

республике Алтай¹, Эвенкийском автономном округе², республике Дагестан³, Смоленской области⁴ и др.

В пределах данных оффшорных зон предусматривались налоговые льготы для инвесторов. Между тем, фактически, на этих территориях, с одной стороны, происходил уход от уплаты налогов в федеральный бюджет, что вело к его дефициту без ощутимых вложений инвестиций в развитие региона, а с другой – «отмывание» огромных капиталов. Поэтому в дальнейшем режим стимулирования в оффшорных зонах был существенно пересмотрен в сторону ужесточения.

Подводя итог сказанному, представляется возможным сделать следующие выводы.

Классификация позволяет систематизировать и типизировать многочисленные и неоднородные по содержанию СПР.

Все существующие специфические порядки правового регулирования можно сгруппировать по различным критериям: по отраслевой принадлежности, сфере действия, времени установления, целевому назначению, объектам правового воздействия.

Что же касается иных оснований классификаций, то, как нам представляется, их еще можно предложить огромное количество. Но главное все же заключается не в констатации бесконечного многообразия СПР, а в возможности более глубокого осмысления юридической природы рассматриваемого специфического средства правового регулирования.

Вместе с тем особую роль на поведение субъектов специфических режимных отношений оказывают стимулирующие и ограничивающие элементы СПР. Именно благодаря последним в каждом конкретном случае

¹ См.: Закон Алтайского края от 27 мая 1998 года «О совершенствовании правовой и экономической основ функционирования эколого-экономического региона «Алтай».

² См.: Закон Эвенкийского автономного округа от 24 сентября 1998 года «Об особенном округе».

³ См.: Закон Республики Дагестан от 10 мая 2001 года «Об инвестициях и гарантиях инвесторам в Республике Дагестан».

⁴ См.: Закон Смоленской области от 8 декабря 1997 года «О предоставлении налоговых льгот внешним инвесторам».

мы можем определить степень заинтересованности государства в тех или иных социальных связях, поскольку СПР позволяют не только регулировать специфические общественные отношения различными способами, но и сами становятся средством реализации проводимой государством правовой политики. Ведь при помощи СПР можно добиться и решения различных задач государства, и обеспечить реализацию его функций.

Глава VI. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Специальные порядки правового регулирования в силу своей уникальности и особой роли в юридическом воздействии на социальные связи должны отвечать ряду требований, в том числе и нравственным требованиям. Именно последние позволяют сформировать крепкие хорошие взаимоотношения между людьми. Нравственные ценности, обладая регулятивным характером, упорядочивают общественные отношения, сведя до минимума и практически на нет весь негатив, существующий в социуме.

К числу нравственных ценностей традиционно относятся честность и правдивость, искренность и совесть, обязательность и надежность, доброжелательность и благожелательность, преданность и верность, не причинение людям зла и не причинение ущерба общественной или частной собственности, благодетельность и порядочность, благодарность и сотрудничество, ответственность за поступки и терпимость и т.д.¹ Но особое место в системе нравственных ценностей занимает справедливость.

В целом справедливость – это одна из важнейших ценностей, сопровождающая человечество на протяжении всей его истории. Данный феномен, безусловно, находит свое применение во всех сферах жизнедеятельности общества, но особую роль и значение справедливость приобретает в период проведения различных экономических, политических и пр. преобразований общества и государства, поскольку выступает средством оценки проводимых реформ и достигнутых результатов. Выступая базовой ценностью, справедливость является неким стержнем, который скрепляет всю иерархию социально значимых явлений², в т.ч. и СПР.

¹ См.: Куртц П. Запретный плод. Этика гуманизма. 2-е изд., испр. М., 2002.

² См.: Александров Ю. В. Справедливость как базовая ценность российской правовой культуры // Правоведение: межвузовский научно-методический сборник. Вып. 4. Великий Новгород, 2003. С. 22.

Однако, несмотря на многовековой опыт использования этой категории, ни в гуманитарных науках, ни в философии не было выработано единое определение рассматриваемого феномена. Идея справедливости оказалась такой неопределенной по содержанию и многоликой по значению, что суть дефиниции всеми понимаются по-разному.

Так, Ж.-Л. Бертелье дает несколько характеристик справедливости: во-первых, это - «неизменное и постоянное желание дать каждому то, что ему принадлежит»; во-вторых, это «равновесие, достигаемое путем согласования притязаний одних и обязательств других»; в-третьих, «идея справедливости оказывается идеей высшего порядка, который должен господствовать в мире и обеспечить торжество наиболее достойных интересов»¹. В. В. Варчук суть справедливости видит в «определенном соотношении свободы и ответственности, прав и обязанностей, намерений и результатов, желаемого и возможного»².

Общим во всех приведенных выше интерпретациях справедливости является отсутствие несправедливости³. Более того, многие ученые считают, и с этим мнением нельзя не согласиться, что не стоит дефинировать подобные понятия в силу их многозначности. Действительно, справедливость может выступать в виде определенных правил поведения, (норм, стереотипов и идеалов) в системе реально действующих общественных отношений; меры требования и притязания, которые реализует человек в соответствии с действующими нормами права на пользование конкретными видами социальных и материальных благ; критериев оценки, определяющих правомерность деяний, совершаемых субъектами права; а также цели, выражающей направления развития российского права. Следовательно,

¹ Бертелье Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 60.

² Варчук В. В. Демократия, социальная справедливость и правопорядок (социально-философский аспект). М., 1990. С. 60.

³ См.: Лейст О. Э. Сущность права: проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 170.

справедливость, в отличие от других научных категорий, обладает не столько познавательным, сколько регулятивно-оценочным характером¹.

Содержательное наполнение требований справедливости имеет конкретно-исторический характер и определяется господствующей в обществе идеологией². Справедливость отражает качество социально-экономических, политических, нравственных и иных отношений в любом обществе. Между тем в содержание справедливости могут возводиться не только интересы господствующего класса (там, где они есть), но и притязания других классов, слоев и иных социальных образований данного общества. Причем реализация такого рода притязаний осуществляется через права и свободы личности.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что в первую очередь идея справедливости основывается на принципе равенства, который обеспечивает признание за каждым членом общества права на равный доступ к материальным и социальным благам, воспроизводимыми обществом на данном этапе его развития; защиту таких ценностей от незаконного на них посягательства; одинаковое воздание каждому субъекту за его деяния в виде наступления тех или иных последствий; равноправие перед законом и одинаковое применение его ко всем; предоставление равной возможности для осуществления прав и свобод и равных оснований для их ограничений; равное несение того или иного бремени и равномерность распределения прав и обязанностей.

Вместе с тем особую роль в содержании справедливости играет идея неравенства, которая выступает справедливой лишь в том случае, если она выгодна для всех, но в особенности для менее преуспевающей части общества. Соответственно, если вводимые неравенства в систему общественных отношений позволяют каждому улучшить свое положение по

¹ См.: Цыбулевская О. И. Нравственные основания современного российского права. Саратов, 2004. С. 20.

² См.: Лейст О. Э. Сущность права: проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 189.

сравнению с гипотетической первоначальной ситуацией, значит, такое неравенство отвечает понятию «справедливости как честности»¹.

Между тем, несмотря на то, что идея справедливости существенным образом преобразовала общественный порядок и продолжает по-прежнему его изменять, она, к сожалению, не материализована в практике, а, следовательно, может восприниматься и пониматься произвольно, согласно своим собственным представлениям. А это приводит к тому, что под лозунгом «во имя справедливости» интересы и потребности определенной социальной группы ставятся выше общественных².

Во избежание подобной ситуации требуются гарантии, одной из которых выступает право. Как справедливо пишет А.И. Экимов, именно посредством права то, что было только моральным, приобретает значение закона³. В этой связи право и справедливость – это два взаимозависимых явления. Право выступает формой выражения нормативных требований справедливости в юридической практике, а справедливость – это содержательная характеристика закона.

В отечественной юридической литературе имеет место точка зрения, согласно которой постановка вопроса о дефиниции права через справедливость неправомерна⁴. Отмечается, что если справедливость рассматривать как свойство права, то всякое право – справедливое. Более того, ссылки на моральные категории справедливости, добра и гуманизма важны при определении понятия и характеристики морали, но не самого права⁵.

Следует с этим не согласиться. На всем этапе исторического развития человечество мечтало и пыталось претворить в жизнь то, чтобы под каждым

¹ См.: Роулз Д. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 67, 267.

² См.: Пряхина Т. М. Конституционный процесс и принцип справедливости // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 1(38). С. 34.

³ См.: Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право. Л., 1980. С. 70.

⁴ См.: Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 24.

⁵ См.: Там же. С. 24.

издаваемым в той или иной стране законом имелась солидная моральная база, чтобы все законы содержали в себе правовой идеал, сообразующийся с требованиями справедливости, добра, гуманизма. Идея права во все времена ассоциировалась с идеей справедливости, и это есть тот высший идеал, к осуществлению которого должно стремиться право¹.

Но этот идеал (справедливость) обеспечивается при помощи правовых норм, и в первую очередь конституции, которая определяет и создает справедливый и устойчивый порядок.

Иными словами, право есть нормативно закреплённая справедливость, форма выражения справедливости, которая составляет фундамент, содержание права. Право выступает носителем справедливости, обеспечивает ее достижение.

Об этом говорят многие современные ученые. Приведем лишь взгляды некоторых. Так А. К. Черненко пишет, что справедливость выступает по отношению к праву в качестве общей сущности. «Право, отделенное от своего «живого организма» справедливости, лишь по названию справедливое право»².

«Право, - отмечает Д. Ллойд, - должно воплощать в себе справедливость, поскольку без нее право является насмешкой, если не полным отрицанием самого себя»³.

Идея справедливости «есть признак, всегда присущий праву, без которого оно выхолащивается до бесцельной формы и утрачивает свое высокое значение»⁴.

«Право, лишённое этического начала, не стремящееся к достижению справедливости, — утверждает Х. Ф. Лорка-Наваретте, — превращается в

¹ См.: Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 342.

² Черненко А. К. Право как справедливость: ступени познания // Гуманитарные науки в Сибири. 1998. № 1. С. 95.

³ Ллойд Д. Идея права: репрессивное зло или социальная необходимость? С. 133.

⁴ Величко А. М. Нравственный идеал и право. // Правоведение. 2002. № 2. С. 190.

средство манипулирования людьми, в инструмент для решения утопических задач посредством фикции»¹.

Право есть «система нормативных установок, опирающихся на идеи человеческой справедливости и свободы, выраженной большей частью в законодательстве и регулирующие общественные отношения»².

Только будучи закрепленной правом, справедливость будет оказывать плодотворное воздействие на формирование гражданского общества и правового государства. По мнению Дж. Финниса, авторитет закона, эффективность правового регулирования и прочность правопорядка целиком и полностью зависят от того, насколько право справедливо или, по крайней мере, обеспечило справедливость, т.е. зависят от уровня и степени формализации справедливости в праве в целом³ и СПР в частности.

Поэтому основной задачей государства является своевременное выявление и закрепление в действующем законодательстве назревших потребностей общества. Ибо в противном случае в обществе могут возникнуть конфликты и противоречия.

Выдвинутый тезис относится к процессам установления и действия СПР. Безусловно, на нормальное функционирование СПР оказывает влияние множество факторов, к числу которых можно отнести: адекватность характера юридических средств тем интересам и задачам, которые СПР должен реализовать; состояние и совершенство правоприменительной деятельности; качество профессиональной подготовки субъектов, обеспечивающих реализацию правовых порядков; уровень правосознания и правовой культуры общества в целом и участников специфических общественных отношений в частности и т.д.

Вместе с тем наиболее существенным, на наш взгляд, условием справедливого и эффективного применения СПР, является все-таки качество

¹ Нерсесянц В. С. Философия права. М., 1998. С. 561.

² Бабаев В. К. Понятие права // Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 111.

³ См.: История политических и правовых учений: учебник / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1997. С. 704.

правотворческой деятельности. Однако мониторинг состояния действующего законодательства, к сожалению, показывает недостаточно высокий уровень принимаемых в России нормативных правовых актов, устанавливающих специальные порядки правового регулирования. Как правило, это связано с отсутствием точно поставленной цели, на достижение которой направлен СПР, о чем говорилось выше в соответствующем разделе данного научного исследования.

В то же время, и этого нельзя не признать, в отдельных случаях формально закрепленные цели СПР не соответствуют их истинному предназначению. Так, Закон о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов¹ определяет квотирование добычи водных биоресурсов в целях осуществления промышленного и прибрежного рыболовства в отношении водных биоресурсов. Между тем статья 2 названного документа говорит о сохранении водных биоресурсов, а, следовательно, основной целью квотирования выступает не идея осуществления промышленного и прибрежного рыболовства, а сохранение популяций живых организмов.

На эффективность действия того или иного нормативного правового акта и, как следствие, справедливое его применение, оказывает влияние степень своевременности урегулирования соответствующих общественных отношений, поскольку именно закон служит формой выражения требований справедливости в юридической практике. Не является секретом тот факт, что отдельные СПР приобрели законодательную форму выражения относительно недавно, хотя фактически сложились и успешно функционировали не один десяток лет. В качестве примера можно назвать СПР управления транспортным средством, который получил свое нормативное основание лишь с принятием Закона о безопасности дорожного движения², тогда как

¹ См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5270.

² См.: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

необходимость получения специального права на управление транспортным средством была предусмотрена еще Женевской конвенцией о дорожном движении 1949 г.¹

Вместе с тем по-прежнему остается законодательно не урегулированным ряд СПР, таких как режимы чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, оффшорных зон, вооруженных конфликтов немеждународного характера², зон экологического бедствия³ и др. Это конечно не означает полного отсутствия нормативной базы. Напротив, органы исполнительной власти при введении, например, режима чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера руководствуются рядом нормативных актов⁴, однако они прямо не предусматривают возможности введения соответствующего СПР. Более того, введение режима ЧП всегда означает возникновение режима чрезвычайной ситуации, а введение режима чрезвычайной ситуации не обязательно приводит к режиму ЧП. Это возможно лишь в случае возникновения масштабных ситуаций, либо в случае, когда эти ситуации потенциально могут быть масштабными⁵. В этой связи требуется принятие специального федерального закона о режиме чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, поскольку такой особый порядок регулирования существенно отличается от ЧП.

Актуальной в современных условиях остается и проблема межрегионального сотрудничества российских субъектов Федерации, почти

¹ См.: Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 46.

² См.: Осипова А.В. Юридическое обоснование применения особых форм правовых режимов в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2011. № 1(4). С. 91.

³ Проект Федерального закона «О зонах экологического бедствия» существует уже давно, однако до сих пор не принят.

⁴ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 364; Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503; Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

⁵ См.: Шмидт Т.Н. Чрезвычайные ситуации как основание введения чрезвычайного положения // Правовая культура. 2012. № 1 (12). С. 182.

половина которых является приграничными. Многие из этих территорий давно осуществляют приграничную торговлю, которая содействует социально-экономическому развитию соответствующих регионов и предполагает установление для них специального льготного (таможенного, валютного и налогового) режима.

Приграничная торговля как особый объект правового регулирования имеет двойственную природу. С одной стороны, эта деятельность осуществляется на территории РФ и должна подчиняться требованиям российского законодательства, а с другой – выступает разновидностью внешнеэкономической деятельности, где присутствует международный аспект правового воздействия.

Основополагающим документом, образующим правовую базу приграничного сотрудничества, является Закон об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности¹, который впервые определил понятие СПР осуществления отдельных видов внешнеторговой деятельности – ОЭЗ и приграничной торговли. Вместе с тем, если деятельность ОЭЗ регулируется специальным одноименным законом с 2005 г.², то для приграничной торговли так и не был разработан соответствующий нормативный акт³.

¹ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст.4850.

² См.: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3127.

³ Вместе с тем в ч. 3 ст. 41 Федерального закона РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определено, что порядок осуществления приграничной торговли и соответствующие приграничные территории, на которых устанавливаются особые режимы осуществления внешнеторговой деятельности, определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации с сопредельными иностранными государствами и федеральными законами. Эти нормативные акты предусматривают предоставление особого благоприятного режима внешнеторговой деятельности в отношении внешней торговли товарами и услугами, осуществляемой исключительно для удовлетворения местных потребностей в товарах и услугах, произведенных в пределах соответствующих приграничных территорий и предназначенных для потребления физическими лицами, имеющими постоянное место жительства на этих территориях, и юридическими лицами, имеющими место нахождения на этих территориях.

Сегодня в России усиленно ведется борьба с внутренними оффшорами и фирмами-однодневками, которые активно используются для вывоза денежных средств в зарубежные «налоговые гавани». Вместе с тем, несмотря на проведение многочисленных реформ в налоговой системе конца XX – начала XXI вв. в нашей стране так и не было принято оффшорное законодательство, чего нельзя сказать о Западе. Там ни одно десятилетие существуют соответствующие нормативные правовые акты, которыми детально регулируется налогообложение прибыли оффшорных организаций, принадлежащих резидентам.

В настоящее время, на наш взгляд, назрела необходимость принятия специального закона об оффшорных зонах. На это неоднократно обращал внимание и глава государства – В.В. Путин. Как известно, оффшоры служат одним из важнейших инструментов налогового планирования и оптимизации обязательных платежей в международном бизнесе. Это объясняется тем, что российские коммерческие организации, так или иначе занимающие определенное положение во внешнеэкономической деятельности, будут и дальше использовать оффшорные зоны зарубежных стран. В этой связи представляется вполне актуальным и целесообразным формирование отечественного оффшорного законодательства, соответствующего принципам и условиям мировой практики.

Отсутствие же надлежащей нормативной правовой базы создает благоприятную почву для различного рода злоупотреблений. Поэтому в современных условиях развития российского общества требуется принятие федерального закона об оффшорных зонах, где бы определялся правовой статус оффшоров, основные правила ведения деятельности через оффшорные организации, полномочия контрольно-надзорных органов власти в сфере борьбы с различными способами уклонения от уплаты налогов и меры юридической ответственности за нарушение соответствующих норм права.

Справедливости ради следует отметить, что для развития и использования оффшоров во внешнеэкономической деятельности в научной

среде уже предлагаются конкретные Концепции развития российского законодательства об оффшорных зонах. Среди комплекса вопросов, которые должны найти свою формализацию в нормативных правовых актах, отмечаются следующие: создание единой нормативной базы об оффшорных зонах, установление контроля за трансфертным ценообразованием в сделках через оффшоры (например, установление закрытого перечня контролируемых сделок), определение особенностей налогообложения иностранных оффшорных компаний, разрешение вопросов при международном сотрудничестве и интеграции в международные организации и соглашения, создание системы контроля за поступлением денежных средств от иностранных инвестиций посредством оффшорных компаний и т.д.¹

При этом следует учитывать зарубежный опыт налогового регулирования оффшорных зон. В частности, в мировой практике широко используется налогово-правовые доктрины «скрытого распределения прибыли» и «скрытого капитального взноса», при которых не принимаются соответствующие суммы в уменьшение налоговой базы субъекта, применяющего такое распределение или взнос. Более того, во Франции и Германии действуют запреты на использование искусственных схем, связанных с процедурами проведения минимизации налогов. Представляется применение таких институтов в отечественном законодательстве было бы вполне полезным и результативным.

В контексте приведенных рассуждений уместно будет заметить о том, что развитие системы СПР оказывает положительное воздействие на всю правовую систему России, поскольку там, где не действуют особые порядки правового регулирования, вступают в действие (или могут вступить) неправовые. И выше приведенный пример прямо подтверждает наши слова.

¹ См.: Павлов П.В. Особый правовой режим осуществления внешнеэкономической деятельности в оффшорных зонах // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты. С. 302-316.

При оценке справедливости установления СПР также необходимо учитывать, что нередко нормативные правовые акты не соответствуют друг другу, находятся в остром противоречии, порождая неправильное их применение на практике. Поэтому требуется тщательный анализ содержания не только федерального, но и регионального законодательства на предмет отсутствия коллизий и расхождений с федеральным нормативным правовым актом. Так, согласно ранее действовавшему закону Республики Татарстан от 15 сентября 1999 г. № 2354 «О правовом режиме чрезвычайного положения», ЧП на всей территории Республики Татарстан или в отдельных ее местностях вводился указом Президента Республики Татарстан с одновременным внесением этого вопроса на утверждение Государственного совета республики. При этом Президент РФ мог ввести ЧП в этом субъекте Федерации только с согласия Президента и парламента Республики Татарстан. Несмотря на то, что приведенный нормативный акт противоречил сразу нескольким положениям Основного закона Российского государства, он был отменен лишь 21 ноября 2001 г.

Создание совершенной, отвечающей требованиям справедливости, модели СПР, и ее дальнейшее существование неразрывно связано с качеством законодательной техники. От того насколько грамотно изложено содержание того или иного особого порядка правового регулирования отношений, насколько языковое выражение просто, ясно, четко и доступно для понимания, настолько действенным будет результат правоприменения. Напротив, неправильное толкование текста законов в силу его двусмысленности, противоречивости приведет к непоправимым ошибкам.

Так, в настоящее время по-прежнему остаются противоречивыми нормативные положения СПР земель промышленности и иного специального назначения. В частности, пункт 5 ст. 87 Земельного кодекса РФ¹ предусматривает возможность предоставлять такие земли в соответствии со

¹ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 окт. № 211-212.

ст. 24 названного акта в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования. Вместе с тем данную норму права можно по-разному истолковывать. С одной стороны, она допускает возможность предоставлять земли промышленности и иного специального назначения в безвозмездное срочное пользование для сельскохозяйственного производства и иного использования во всех случаях в порядке и по основаниям, установленным статьей 24 Земельного кодекса РФ. Но, с другой стороны, такие земли могут быть предоставлены, если это предусмотрено нормативным правовым актом, устанавливающим особенности использования каждой подкатегории земель промышленности и земель иного специального назначения¹.

Кроме того, современные законодательные акты нередко страдают частым построением сложных предложений, перегрузкой предложений однородными членами, постоянным применением перечислений и т.д. Все это только усложняет восприятие отдельных положений нормативных правовых актов².

Отступления от установленных правил юридической техники и формальной логики неизбежно приводит к законодательным ошибкам, которые, как следствие, ведут к противоречиям и нечетким нормативным предписаниям. В качестве примера, подтверждающего сказанное, следует назвать Закон о розничных рынках³. Им устанавливается следующее правило: юридическое лицо, которому принадлежат объекты недвижимости, расположенные на территории, в пределах которых предполагается организация рынка, получает разрешение на право организации рынка в органе местного самоуправления. Приведенное положение вызывает

¹ См.: Умеренко Ю.А. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности // Современное право. 2012. № 10. С. 50.

² См.: Сазонова Д.В. Лингвистическая составляющая современных нормативных правовых актов // Закон и право. 2013. № 1. С. 54-55.

³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 34.

определенное недоумение в виду использования такой юридической конструкции как «разрешение на право организацию рынка». Вполне логичнее, на наш взгляд, было бы оперирование термином «разрешение на организацию рынка». Более того, заявителю, которому уже принадлежат объекты недвижимости, расположенные на территории, в границах которой организован рынок, орган местного самоуправления может отказать в выдаче «разрешения на право». Однако такой собственник может использовать эти объекты совсем по другому назначению, не связанному с организацией рынка. Соответственно, отказ органа местного самоуправления в этом случае будет уже неправомерен¹.

В дополнение к отмеченному обстоятельству необходимо сказать, что справедливость СПР обеспечивается и за счет грамотно подобранных и четко сформулированных юридических терминов. Как известно, в законодательных актах используются различные термины: общеупотребительные, специально-технические и специально-юридические. Но независимо от этого вся терминология должна быть ясной и понятной адресату. Юридическим терминам должна быть присуща однозначность и семантическая точность. Поэтому в определенных случаях нормативно закрепляются определение и значение некоторых терминов. Однако законодатель не всегда придерживается данного правила. Примером может служить НК РФ, в котором как таковое определение понятия специального налогового режима (далее – СНР) отсутствует, а в п.2 ст. 18 названного документа лишь приводится исчерпывающий перечень СНР². Соответственно, отсутствие в НК РФ упомянутого термина и наличие исчерпывающего перечня СНР именно как систем налогообложения свидетельствуют о том, что понятие «специальный налоговый режим» в действующем законодательстве объединяет в своей структуре два вида режима: специальный режим как

¹ См.: Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 47.

² См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.06.2013) // СЗ РФ.1998. № 31.Ст. 3824.

систему налогообложения и налоговый режим как часть системы налогообложения. Безусловно, это не может не привести к определенной путанице в толковании и правильном применении на практике.

Если проводить сравнительный анализ законодательного закрепления термина СНР по законодательству стран СНГ, то можно прийти к выводу о том, что Налоговые кодексы Республик Казахстана, Украины и др. стран в этом вопросе более последовательны и логичны. В частности, в ст. 12 Налогового кодекса Республики Казахстана¹ закреплено, что СНР – это особый порядок расчетов с бюджетом, устанавливаемый для отдельных категорий налогоплательщиков и предусматривающий применение упрощенного порядка исчисления и уплаты отдельных видов налогов и платы за пользование земельными участками, а также представления налоговой отчетности по ним. Более того, в ст. 426 раздела 18 названного нормативного акта определение понятия СНР приведено путем установления исчерпывающего перечня видов СНР, а еще конкретизированное, детальное определение данной дефиниции для каждого из отдельных видов СНР приводится в главах 61-63, где установлено правовое регулирование этих отдельных видов СНР именно как специальных режимов, предусматривающих особые порядки расчетов с бюджетом.

В ст. 11 Налогового кодекса Украины² СНР определяется именно как налоговый режим, под которым понимается особый порядок налогообложения отдельных категорий хозяйствующих субъектов. При этом правовое регулирование отношений, складывающихся в сфере взимания СНР, установлено в разделе XIV Кодекса, где определяется их перечень.

¹ Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2013 г.) // http://continent-online.com/Document/?doc_id=30366217&search=%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%be%d0%b3%d0%b0&spos=1&tSynonym=0&tShort=1&tSuffix=1

² Налоговый кодекс Украины от 2 декабря 2010 года № 2755-VI (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.) // http://continent-online.com/Document/?doc_id=30910385&search=%d0%ba%d0%be%d0%b4%d0%b5%d0%ba%d1%81%20%d0%a3%d0%ba%d1%80%d0%b0%d0%b8%d0%bd%d1%8b&spos=1&tSynonym=0&tShort=1&tSuffix=1

Таким образом, проведенный сравнительно-правовой анализ приведенных определений понятий СНР в налоговых кодексах РФ, Республики Казахстан и Украины позволяет прийти к выводу о разном понимании содержания данного термина, и как следствие различном его применении на практике. Так, если российский закон предоставляет исчерпывающий перечень видов СНР, то в определении понятия СНР в Налоговом кодексе Республики Казахстан делается акцент на упрощенной системе исчисления и уплаты отдельных видов налогов и представления налоговой отчетности. Украинский же вариант подчеркивает, что СНР является особым порядком налогообложения для отдельных категорий хозяйствующих субъектов¹.

Неоднозначность юридических формулировок может привести и нередко приводит к неправильному либо разнообразному применению специальной правовой нормы в юридической практике. В качестве примера выступает определение понятия «вид разрешенного использования земельного участка»². В виду отсутствия четкой формулировки данного термина в Земельном и Градостроительном кодексах РФ, суды пытаются самостоятельно дать определение термину «вид разрешенного использования земельного участка» в зависимости от видов использования, предусмотренных зонированием территорий, с учетом конкретизации Земельного кодекса РФ конкретной категории земельного участка, либо в зависимости от правового положения собственников, владельцев участков земель³. Более того, в ряде случаев судебная практика исходит из того, что

¹ См.: Коломиец П.В. Специальные налоговые режимы Российской Федерации, Республики Казахстан и Украины: сравнительно-правовой анализ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2013. № 1 (14) С. 273-276.

² См.: Кононов В.С. Правовое регулирование и порядок изменения правового режима разрешенного использования земельного участка // Российское правосудие. 2011. № 2(58). С. 42-44.

³ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2010 г. № ВАС-16623/09 по делу № А40-13877/09-81-71.

земельный участок может иметь вид разрешенного использования, который не соответствует видам, предусмотренным градостроительным регламентом¹.

В современных условиях развития российского общества требует существенного реформирования и СПР поощрения государственных служащих. Как показывает практика, применение мер поощрения связано исключительно с институтом усмотрения начальника (руководителя), поскольку во многих правовых актах содержание оснований применения поощрений законодателем не раскрывается. Отсюда возникают трудности при их использовании на практике. Поэтому такие термины как «продолжительная», «безупречная», «добросовестная», «успешная», «эффективная» государственная служба, «задания особой важности и сложности» требуют соответствующих уточнений, причем в рамках каждого вида государственного службы в отдельности².

Кроме того, в действующем законодательстве о государственной службе необходимо закрепить критерии и показатели успешности и эффективности государственной службы, поскольку они означают не просто четкое и строгое исполнение должностных обязанностей, а творческий подход и проявление инициативы, обеспечивающие успешность и эффективность работы государственного органа власти.

Что же касается таких оснований применения мер поощрения как «добросовестная» и «безупречная» государственная служба, то представляется подобные формулировки весьма сомнительными, поскольку «добросовестное» и «безупречное» исполнение должностных полномочий не подпадают под признаки заслуженного поведения. Согласно Закону о государственной гражданской службе РФ к числу обязанностей государственного служащего относится исполнение должностных

¹ См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2009 г. по делу № А17-1525/2009 (Высший Арбитражный Суд РФ оставил данный акт в силе).

² См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 48-49.

обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне¹. Обращение к толковому словарю позволяет сделать вывод о том, что термины «добросовестно» и «безупречно» являются синонимами². Следовательно, «добросовестная» и «безупречная» государственная служба не могут быть основаниями для поощрения, поскольку выступают обязанностью государственного служащего, за исполнение которой он уже получает денежное содержание. А вот их «образцовое» исполнение, т.е. создающее образ идеального выполнения должностных полномочий (выше «среднего» уровня) вполне может служить основанием к поощрению³.

Неоднозначность терминов порождает неверное представление об их сути и у большинства населения. Так, СПР бесплатной юридической помощи, регулируемый одноименным законом⁴ следует, по мнению большинства ученых-правоведов, именовать режимом субсидируемой юридической помощи. Термин «субсидируемая» представляется более корректным, не смотря на использование в законодательстве термина «бесплатная», поскольку «от внедрения тезиса о бесплатности ... у ... получателей рождается ощущение, будто ... блага вообще даровые, лишены всякого стоимостного измерения»⁵. В тоже время юридическая помощь, оплаченная из бюджетов всех уровней, это, по сути, помощь, оплаченная гражданами, но не непосредственно, а опосредовано через налоговую систему.

¹ См.: Пункт 1 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М., 1995. С. 165, 870.

³ Панова И. В. Продвижение по службе по Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Государство и право. 1998. № 2. С. 14; Арутюнова С. Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 10-11.

⁴ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

⁵ См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 8.

К факторам, отражающим справедливость установления СПР, относится соответствие содержания его нормативных установлений социально-экономическим, политическим, культурным и иным условиям жизнедеятельности общества.

Справедливость особого порядка правового регулирования, используемые для ее оценки критерии и показатели, не могут быть вне связи с общественной реальностью. В противном случае нормативное предписание не способно оказать положительного воздействия на специфические общественные отношения, а, следовательно, не обеспечивает справедливый результат его действия.

В качестве примера, подтверждающего сказанное, следует назвать режим функционирования ракетных полигонов в Пермской области, регулируемый Законом о промышленной безопасности опасных производственных объектов¹. Техника названных полигонов работает на сверхтоксичном ракетном топливе (гептиле и его окислителе – амиле), а все испытания ракетных двигателей производятся открытым огнем способом (одним из самых опасных) с залповым выбросом токсичных веществ в атмосферу без какой-либо предварительной очистки. Причем это предприятие ни перед кем не отчитывается и само не контролирует объем и химический состав выбросов по причине отсутствия в выше названном законе информации по «гептильной» проблеме².

Если проводить сравнение с зарубежными странами, то во главу угла правового регулирования обеспечения экологической безопасности ставятся, прежде всего, превентивные меры, к числу которых относятся нормы в области проведения экспертизы, система разрешений, предварительные слушания, оценки технологии в различных проектах и иные меры, осуществляемые на стадии планирования, прогнозирования, размещения,

¹ См.: Федеральный закон от 20 июня 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 3588.

² См.: Транин А.А. Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий // Государство и право. 2013. № 2. С. 48.

согласования, оценки последствий. Иными словами, в основе профилактических мер лежит система нормативов и стандартов, устанавливающих допустимые нагрузки на окружающую природную среду и здоровье человека, все то, что в нашем отечественном законодательстве слабо развито либо сознательно игнорируется¹.

Таким образом, для создания оптимальной модели СПР требуется постоянная модификация системы СПР с учетом изменившейся социальной обстановки. Ведь специальные нормы права не смогут эффективно воздействовать на поведение участников режимных отношений, будучи неизменными относительно долгое время. Следовательно, необходимо постоянно совершенствовать действующее законодательство, принимать новые нормативные правовые акты либо вносить изменения в действующие. Так, развитие финансово-правовых отношений в деятельности ОЭЗ требует совершенствования организационно-правовых и управленческих начал функционирования соответствующего СПР. При этом вполне целесообразным представляется применение международного опыта в этой сфере. В частности, в большинстве иностранных государств банковская и страховая деятельности осуществляются на льготных условиях, что существенно повышает привлекательность указанных территорий, иностранные инвесторы вкладывают финансовые средства в краткосрочные, быстро окупающиеся проекты и т.д.².

Кроме того, следует существенно упростить процедуры государственной регистрации резидентов ОЭЗ и заключения соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности на этих территориях. В настоящее время первоначально требуется зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица, что занимает

¹ См.: Бринчук М.М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 55-66.

² См.: Савосик Д.А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 20.

пять рабочих дней¹. Затем наступает второй этап: подписание соглашения с Минэкономразвития РФ и внесение в Реестр резидентов ОЭЗ, которые осуществляются в течение десяти рабочих дней, причем во внимание не принимается период времени, необходимый на подготовку соответствующих документов, прилагаемых к заявлению на включение в Реестр. Поэтому существующую процедуру регистрации необходимо оптимизировать путем введения службы «одного окна», которая осуществила бы все выше описанные мероприятия, как это принято за рубежом. Соответственно, и в Законе об особых экономических зонах в РФ² необходимо определить не только порядок создания такой структуры, ее полномочия и ответственность касемо содействия в государственной регистрации резидентов ОЭЗ, но и полномочия по оказанию помощи в заключении соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности на этих территориях³.

На установление СПР, отвечающего требованиям справедливости, влияет степень конкретизации правовых установлений, что в дальнейшем сказывается на правоприменительной практике.

В частности, особый режим имущества казенных предприятий определяется как нормами о праве оперативного управления, закрепленными в ГК РФ, так и предписаниями Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях⁴, согласно которым казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Казенное предприятие самостоятельно реализует производимую им продукцию, если

¹ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 19.05.2010) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть I). Ст. 3431.

² См.: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3127..

³ См.: Флоря О.В. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 12-13.

⁴ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

иное не установлено законом, а порядок распределения доходов казенного предприятия определяется собственником его имущества.

Между тем относительно интеллектуальных прав законодатель не определяет специфику их осуществления и распоряжения. В этой связи на практике нередко возникают проблемы в части определения правообладателя по ранее созданным результатам интеллектуальной деятельности, по создаваемым в ходе выполнения государственных и муниципальных заказов, при распоряжении исключительными правами на такие результаты интеллектуальной деятельности и пр.¹

В целом унитарные предприятия по своей юридической природе уникальны, что породило в научной среде неоднозначную их оценку. Ряд ученых не считают унитарные предприятия юридическим лицом, поскольку таковым может признаваться лишь такая организация, которая выступает в гражданском обороте в качестве собственника, чего нельзя сказать об унитарных предприятиях². Действительно, юридическая природа рассматриваемых организаций специфична и характеризуется определенной противоречивостью. С одной стороны, право собственности принадлежит одному лицу (государству, субъекту Федерации, муниципалитету), а с другой – правомочия по его осуществлению закрепляются за другим субъектом права (унитарным предприятием). Соответственно право собственности и правосубъектность находятся в отрыве друг от друга. Поэтому, если унитарные предприятия и имеют право на существование, то только в силу специальных, единичных обстоятельств.

На страницах печати нередко встречаются конкретные предложения по преодолению теоретических и практических спорных аспектов, связанных с двойственной, неоднозначной юридической природой унитарных

¹ См.: Грипич С.А. Исключительные права казенных предприятий. Проблемы распоряжения // Закон и право. 2013. № 1. С. 63-64.

² См.: Суханов Е.А. Предприятие и юридическое лицо // Хозяйство и право. 2004. № 7. С. 4-11; Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика: сб. памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 250-253.

предприятий. Так, некоторые ученые-цивилисты видят решение проблемы в проведении акционирования существующих государственных организаций и соответственно передачи пакета акций публичному собственнику. Другой вариант сводится к тому, что унитарные предприятия необходимо передавать в аренду в качестве имущественного комплекса, поскольку российское акционерное законодательство не совершенно, бессистемно и несогласованно.

Не вдаваясь в дискуссию по поводу рациональности того и иного подходов, необходимо лишь отметить следующее. В современных российских условиях, на наш взгляд, не стоит полностью отказываться от широко известных и приспособленных к отечественным реалиям организационно-правовых форм. До тех пор пока теория и практика не выработают более приемлемую, совершенную конструкцию введения публичной собственности в рыночный оборот, форму унитарного предприятия как специфического субъекта права необходимо сохранить. Данная категория позволяет обеспечивать интересы государства и общества. Ведь нельзя не учитывать специфические природно-климатические условия отдельных территорий, некомпактность размещения производительных сил, стратегическое назначение определенных объектов, сфер и пр. Поэтому следует признать вполне оправданным сохранение ряда производств в публичной собственности.

Мировой экономический кризис 2008-2009 гг. показал, что одним из популярных антикризисных мероприятий по выходу из сложившейся ситуации стало проведение национализации важнейших предприятий. В частности, в США и Великобритании целые отрасли экономики находятся под государственным контролем. Отмеченное обстоятельство еще раз свидетельствует о необходимости сохранения такой организационно-правовой формы как унитарное предприятие.

Конечно же, возвращение ряда крупных, стратегически важных, организаций под государственный контроль может привести к снижению их

эффективности. Следовательно, вполне справедливым представляется мнение ряда ученых, опирающихся на мировой опыт, о проведении национализации не столько предприятий, сколько их имущественных прав. Так, в период политики «тэтчеризма» национализация Английского банка, предприятий угольной промышленности и железнодорожных организаций проводилась путем обмена акций на государственные ценные бумаги с фиксированным доходом. В подобной ситуации выигрывало и государство, поскольку оно могло влиять на принятие решений предприятием, и акционеры, т.к. они получали твердую денежную сумму дохода вместо неопределенного в условиях экономического кризиса дивиденда¹. Вместе с тем, закон, регламентирующий процесс национализации, в настоящее время в России не принят, что является существенным пробелом правового регулирования.

Одним из требований принципа справедливости, как уже отмечалось, является соответствие целей и средств их достижения. То есть эффективность СПР, а значит и их справедливость применения на практике, зависит от оптимального набора юридических средств в той или иной ситуации. Отклонение от соблюдения этого правила может привести к прямо противоположным результатам, либо вообще никак не повлиять на специфическую ситуацию, либо все-таки позволяет достичь результата, но менее значимого, чем ожидалось. Более того, неправильный подбор правового инструментария может снизить авторитет власти, увеличить преступность, и как следствие подорвать веру в справедливость сложившегося порядка вещей.

В этой связи вряд ли можно говорить о справедливости отмены такой специальной меры правового воздействия как зонирование территории, подвергшейся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, поскольку Чернобыльская зона с 2002 г. стала полностью открытым

¹ См.: Белов В.А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2, 3.

объектом. Удивление вызывает и тот факт, что уже не первый год предлагается создать в Чернобыле Центр ядерного туризма¹.

Еще одним примером, иллюстрирующим приведенный тезис о необходимости соблюдения оптимального набора средств правового воздействия, выступает специальный правовой статус органов местного самоуправления в рамках СПР несостоятельности (банкротства) градостроительных предприятий.

При рассмотрении дел о банкротстве названных организаций органу муниципальной власти, принимающему участие в деле о несостоятельности, предоставляется широкий спектр правомочий, в т.ч. принимать решение о введении восстановительных процедур (внешнее управление) без учета мнения собрания кредиторов. Для реализации этого правомочия органы местного самоуправления должны представить поручительство, под которым понимается односторонняя обязанность субъекта, давшего поручительство за должника, отвечать за исполнение последним всех его денежных обязательств перед кредиторами, а также обязанности по уплате обязательных платежей в бюджеты и внебюджетные фонды².

Вместе с тем подобные нормативные предписания не будут способствовать стимулированию воли управомоченных субъектов на восстановление платежеспособности градостроительных предприятий, оказавшихся неспособными в силу различных причин расплатиться со своими кредиторами. Более того, такая формулировка расходится с представлениями о справедливости, поскольку устанавливает обязанность органа местного самоуправления отвечать абсолютно по всем обязательствам должника³.

Несмотря на то, что целью создания ОЭЗ является развитие производства, сферы строительства, реконструкция социальной,

¹ См.: Зеленый мир. 2011. № 7-8. С. 20.

² См.: Статья 173 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. 06.12.2011) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

³ См.: Ломакин С.С. Правовой статус органов местного самоуправления в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства) // Закон и право. 2013. № 1. С. 113-114.

транспортной и жилищной инфраструктуры, совершенствование осуществления предпринимательской деятельности, в российской практике установления подобного СПР все же учитываются в первую очередь интересы государства, а не потенциальных инвесторов и резидентов ОЭЗ. В пользу сказанного говорит тот факт, что на сегодняшний день в России действуют всего 2 промышленно-производственные ОЭЗ в Елабужском районе Республики Татарстан¹ и Грязинском районе Липецкой области², а также 2 портовые ОЭЗ на территории Хабаровского края³ и Ульяновской области⁴. И причиной тому выступает повышенный имущественный ценз, закрепленный в отечественном законодательстве. Так, для создания промышленно-производственной ОЭЗ требуется при ведении промышленно-производственной деятельности в обязательном порядке осуществить капитальные вложения в размере не менее 3 млн евро, а для создания портовой ОЭЗ – 10 млн евро при строительстве объектов нового аэропорта, морского или речного портов. Безусловно, далеко не всякий резидент готов пойти на такие финансовые расходы. А следовательно, для развития соответствующего СПР необходимо учитывать не только государственные интересы, но и частные.

Выше уже отмечалось, что сама по себе система СПР не должна быть противоречивой, поскольку это является важнейшим условием успешного существования и функционирования особого порядка регулирования. Поэтому в рамках проблематики данной работы стоит подчеркнуть, что к числу факторов, свидетельствующих о справедливости содержания особого

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 784 «О создании на территории Елабужского района Республики Татарстан особой экономической зоны промышленно-производственного типа».

² См.: Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 782 «О создании на территории Грязинского района Липецкой области особой экономической зоны промышленно-производственного типа».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1185 «О создании на территории Хабаровского края портовой особой экономической зоны» // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 232.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1163 «О создании на территории Ульяновской области портовой особой экономической зоны» // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 208.

порядка правового регулирования, относится внутренняя взаимосвязанность и взаимосогласованность структурных элементов режима. Напротив, противоречивость нормативных предписаний, отсутствие механизма реализации отдельных элементов СПР только лишь препятствуют повышению уровня эффективности особого порядка правового регулирования.

Так, гибкость технико-внедренческих ОЭЗ зависит от эффективности системы управления такими территориями. Между тем в настоящее время несмотря на то, что в систему органов управления ОЭЗ входят Минэкономразвития РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и наблюдательные советы ОЭЗ, все контрольные функции сосредоточены в руках только федеральных органов власти. Это объясняется печальной практикой создания свободных экономических зон в 90-е годы прошлого столетия, когда ввиду многочисленных злоупотреблений со стороны местных властей ни одна из образованных зон того периода времени так и не заработала в полном объеме. Однако мировой опыт свидетельствует об определенных преимуществах ОЭЗ с наибольшей независимостью от центральных органов власти. Причем в зарубежной практике управление ОЭЗ может быть однозвенным и многозвенным. Первый вариант применим в отношении либо значительных по размеру территорий либо исключительно ценных для экономики страны. Многозвенная же система управления используется касаясь небольших зон. С учетом отмеченного обстоятельства и российских реалий представляется целесообразным органы исполнительной власти субъектов РФ все-таки наделить определенными контрольными полномочиями в сфере управления ОЭЗ, поскольку Россия идет по пути создания небольших по размеру территорий¹.

Действенность и эффективность СПР зависят также от соблюдения принципа равноправия субъектов в режимных отношениях, который

¹ См.: Серебрякова Е.Е. Техничко-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 6.

предстает главной предпосылкой справедливости установления особого порядка правового регулирования. Вместе с тем СПР бесплатной юридической помощи, юридической помощи по уголовным делам не предусматривают возможности получения бесплатной юридической помощи потерпевшим по уголовным делам, что явно расходится с представлениями о справедливости большинства людей.

Не соблюдается принцип равноправия и в случаях законодательного закрепления двойных стандартов. К примеру, создание ОЭЗ происходит на основании соответствующей заявки, поданной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования в Минэкономразвития России. Последний, произведя отбор заявок на образование ОЭЗ одного типа, принимает решение о проведении конкурса, по результатам которого постановлением Правительства РФ создается ОЭЗ на территории победившего муниципального образования. И только после этого с соответствующим регионом подписывается соглашение об образовании ОЭЗ. Вместе с тем Закон об ОЭЗ в РФ предусматривает определенное исключение из общего правила создания ОЭЗ, а именно допускается создание специальной экономической зоны без проведения конкурса по отбору заявок¹. А значит, закон признает некие «исключительные случаи», позволяющие создавать ОЭЗ в обход нормативно установленным правилам, что не может пагубно не сказаться на правоприменительной практике.

Справедливость правового регулирования особого порядка социальных связей должна обеспечиваться и действенным механизмом защиты прав и свобод участников режимных отношений, в т.ч. мерами юридической ответственности. Однако этому требованию в настоящее время отвечают далеко не все особые порядки регулирования. В частности, существенным недостатком правового регулирования деятельности ОЭЗ является отсутствие

¹ См.: П. 1.1 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3127.

на современном этапе их функционирования экономической ответственности как по каждой названной территории в целом, так и по предприятиям резидентам в частности. В результате Минэкономразвития РФ не вправе требовать предоставления соответствующих сведений от резидентов¹. Это, безусловно, сказывается на социальной эффективности и необходимости существования рассматриваемого СПР.

В дополнение к сказанному необходимо принять во внимание и зарубежный опыт защиты государственных интересов при создании ОЭЗ. Общеизвестно, что многие страны используют базу данных World-Check (например, через усовершенствованную систему SAS® Anti-Money Laundering), которая содержит перечень субъектов (имена физических и юридических лиц), занимающихся отмыванием денег, мошенничеством, терроризмом, связанных с организованной преступностью, либо к которым применялись какие-либо санкции. Причем данный «список» включает сведения более чем из 230 стран и регионов, обновляется ежедневно и отслеживает всех «неблагонадежных» лиц и организаций. Однако Россия, к сожалению, до сих пор не использует названную базу данных, что представляется, на наш взгляд, существенным недостатком в обеспечении защиты российской экономики.

В качестве другого примера, свидетельствующего о несовершенстве внутренней конструкции СПР, можно привести институт компенсации морального вреда, причиненного террористическим актом. Согласно Закону о противодействии терроризму возмещение морального вреда при таких специфических неблагоприятных условиях подлежит компенсации в порядке гражданского судопроизводства за счет средств лиц, совершивших акт терроризма, в т.ч. его близких родственников, родственников и близких лиц. Но одного этого основания мало. Закон добавляет к отмеченному обстоятельству еще одно важное условие – наличие достаточных оснований

¹ См.: Савосик Д.А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 5.

полагать, что деньги, ценности и иное имущество были приобретены в ходе террористической деятельности и (либо) выступают доходом от такого имущества¹. В связи с чем возникает закономерный вопрос: как быть, если таких «достаточных оснований» не найдется? Навряд ли пострадавшие в ходе террористического акта могут рассчитывать на удовлетворение исковых требований о компенсации морального вреда в судебном порядке. И в этом кроется существенная недоработка отечественного законодателя. Чего нельзя сказать о зарубежной практике решения подобных вопросов, и в первую очередь, это касается англо-саксонских стран.

Прежде всего, необходимо отметить, что понятие «моральный вред» в США и Великобритании не употребляется, а заменено термином «психический вред», включающее в себя категории психиатрического вреда, нервного шока и обыкновенного шока. Но это никоим образом не сказывается на судебной практике при принятии решения о назначении компенсации психического вреда. Данный факт говорит лишь о многообразии подходов в определении так называемого морального вреда.

В Великобритании компенсация психического вреда рассматривается как способ защиты нарушенного права и наказания нарушителя, а также как средство устрашения для его последователей². При этом сам психический вред может быть представлен в виде физических страданий; душевных страданий, соединенных с физическими и душевных страданий, не соединенных с физическими³.

Одним из условий привлечения причинителя психического вреда к ответственности является близость потерпевшего к месту преступления. Однако названный факт не будет нуждаться в доказывании, а автоматически приобретет качества преюдициального, если человек испытал физические страдания или душевные страдания, соединенные с физическими. Более того,

¹ См.: П. 1.1 статьи 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

² См.: Punitive damages and libel law. Harvard Law. Rev., 1985. P. 850-851.

³ См.: Михно Е.А. Занимательная цивилистика // [www/pravo.ru](http://www.pravo.ru)

в отличие от требований российского законодательства, потерпевшие в ходе террористического акта не будут обращаться в суд с иском в порядке гражданского судопроизводства, а прибегнут к использованию специально разработанной Тарифной схемы, которая была введена в действие еще 1 августа 1964 г.

Одной из особенностей английского института компенсации морального вреда является то, что названная схема предусматривает и такое основание для выплаты компенсации психического вреда как «опасение угрозы нападения или угрозы физического контакта»¹, причинения физического вреда, возможность испытать страх за родного или близкого человека, либо иной страх из-за противоправного деяния. Возникший психический вред должен, конечно же, находиться в причинно-следственной связи с совершенным террористическим актом, что подтверждается потерей жизненных позиций, под которой английская практика понимает потерю трудоспособности или рабочего места, утрату либо разрыв социальных и общественных связей. В отличие от России в Великобритании действует правило, согласно которому, если компенсация причиненного психического вреда не возможно произвести за счет средств виновного, то соответствующие выплаты будут осуществляться за счет средств государственных целевых фондов.

Американское законодательство предусматривает возможность привлечения к ответственности (компенсации морального вреда) только за намеренное причинение сильного эмоционального потрясения. При этом моральный вред компенсируется как террористами, так и их спонсорами. Это ключевое положение было заложено в качестве основополагающего принципа при разработке Акта о доступе жертв терроризма к компенсации причиненного вреда, принятого в 2002 году. Данный документ предусматривает право потерпевшего на предъявление требования о

¹ См.: Михно Е.А. Занимательная цивилистика // [www/pravo.ru](http://www.pravo.ru).

компенсации причиненного морального вреда за счет заблокированных в США активов государств-спонсоров террористических актов.

В отличие от американского законодательства в Испании моральный вред может быть компенсирован лицам, которым были причинены телесные и иные повреждения случайно. При этом сумма выплаты зависит от тяжести телесного повреждения и размера минимальной заработной платы и равняется:

- 30 месячным окладам в случае кратковременной нетрудоспособности;
- 50 месячным окладам в случае длительной нетрудоспособности;
- 70 месячным окладам в случае абсолютной нетрудоспособности;
- 93 месячным окладам в случае наступления инвалидности;
- 107 месячным окладам в случае наступления смерти¹.

Во Франции пострадавшие от террористических актов приравниваются к жертвам войны, что дает основание требовать материальной компенсации морального вреда в зависимости от степени тяжести причинения такового. Такие выплаты обеспечивает государство, привлекая в специально создаваемые фонды не только бюджетные средства, но и пожертвования иных лиц. Выплаты компенсаций осуществляют страховые компании, иные предприятия, ответственные за преступления либо судебные органы, в составе которых формируются специальные комиссии или гарантийные фонды, образованные исключительно для этих целей. Подобные фонды создаются за счет ежемесячных процентных отчислений, выплачиваемых страховыми организациями либо иными агентствами с суммы взносов по договорам страхования имущества.

Таким образом, проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что в зарубежных странах потерпевший от террористических актов перестал быть зависимым от имущественного положения преступника. В этой связи

¹ См.: Сисакьян А.К. Практика реализации института компенсации морального вреда, причиненного террористическим актом в зарубежных государствах // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2007: материалы IX Международной научно-практической конференции. 29-30 марта 2007 г. Челябинск, 2007. Ч. 1 С. 447.

представляется вполне целесообразным и справедливым распространить такой опыт и в нашем государстве. Конечно же, неверным шагом было бы полное копирование механизма реализации института компенсации морального вреда, причиненного террористическими действиями. Однако, внедрение некоторых положений и элементов защиты все же было бы для нас вполне разумным и актуальным.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие промежуточные выводы. При установлении оптимальной модели СПР законодатель должен исходить из того, что для справедливого и действенного правового регулирования особых общественных отношений необходимо учитывать следующие условия:

- своевременное урегулирование специфических общественных отношений;
- принятие «качественной» нормативно-правовой базы СПР, не отличающейся пробельностью и противоречивостью, несогласованностью внутренних элементов и неоднозначностью понимания содержания режимных правил;
- использование наиболее подходящего к определенной ситуации СПР, снабженного адекватным набором юридических средств.

Следует заметить, что СПР могут повлечь не только положительные результаты, но и отрицательные побочные эффекты. В связи с чем законодатель должен не только попытаться исключить последние либо их минимизировать, но и внимательно следить за упорядоченностью нормативных правовых актов, регулирующих особые общественные отношения. Одним из верных способов преодоления недостаточной упорядоченности юридических норм служит систематизация действующего законодательства. Причем особый акцент следует сделать тем специфическим социальным связям, которые находятся на стыке различных отраслей права. Это позволило бы сосредоточить в рамках одного нормативного правового

акта все структурные элементы СПР, тем самым исключив бланкетность и отсылочность к иному законодательному материалу.

Сказанное в первую очередь относится к таможенным режимам, где одним из самых важных элементов является применение запретов и ограничений, установленных законодательством Таможенного союза и законодательством России о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. Конечно же, запреты и ограничения отличаются по своему характеру и единых критериев их разграничения нет. Однако возникает неоднозначная ситуация: Закон о таможенном регулировании в РФ¹ в этой части отсылает к законодательству РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а Закон об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности² четкого разграничения обозначенных средств не содержит.

Систематизация действующего законодательства позволила бы привести к единому знаменателю отдельные, порой разрозненные, нормативные правовые акты, регулирующие ту или иную сферу деятельности. Примером тому может служить область естественных монополий. В ряде зарубежных стран успешно используются так называемые Сетевые кодексы, в которых детально регламентируются все существенные вопросы, связанные с функционированием газо-, электро-, тепло-, нефтесетей, перечисляются технологические требования к входящим в нее объектам, их работе и т.д.³ Представляется такой опыт вполне приемлемым и для России.

Между тем, как думается, неверным было бы предписывать СПР роль некой «панацеи от всех бед». Каждый особый порядок правового регулирования, так или иначе наделен определенным потенциалом, не

¹ См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст.6252.

² См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст.4850.

³ Существуют Сетевые кодексы для основной передающей сети и Кодексы для распределительных сетей, действуют Кодексы топливной безопасности. Например, такие нормативные акты приняты в Англии и Уэльсе.

являющимся бесконечным. Соответственно, при наличии ряда обстоятельств СПР может не оказать должного воздействия в виду глобальности и масштабности объективных препятствий, превосходящих возможности особого порядка правового регулирования. В частности, СПР Государственной границы обеспечивается целым рядом правил и мер, ограничительного и запретного характера, применяемых к нарушителям данного порядка. Вместе с тем этот режим может оказаться бессильным в виду открытия масштабных военных действий. А значит, в действие будет включаться уже иной особый порядок – режим военного положения.

Как неоднократно указывалось, действенность СПР зависит в первую очередь от качества нормативного закрепления особого порядка правового регулирования. Тем не менее, не следует забывать, что право само по себе изначально несовершенно. А значит, закон может оказаться неэффективным в частности и несправедливым в целом даже в том случае, если он по своему содержанию качественен. Это возможно в результате неправильного, несправедливого применения нормативных правовых актов.

В качестве примера, подтверждающего выдвинутый тезис, следует привести режим ограничения строительства на территориях специальных зон с особыми условиями использования и режимом хозяйственной деятельности. К числу специальных зон Закон об охране окружающей среды¹ относит защитные и охранные зоны, в т.ч. санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и т.д. В пределах названных территорий существенно ограничивается право на строительство зданий, сооружений, строений, независимо от вида, предназначения возводимых объектов. В свою очередь, сами специальные зоны подразделены на 6 групп в зависимости от степени ограничения и запрета строительства в их границах. К первой группе относятся охранные зоны объектов системы газоснабжения в

¹ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения.

Несмотря на то, что п. 6 статьи 90 Земельного кодекса РФ не допускает на указанных территориях строительства каких-либо строений, сооружений и зданий, а ст. 28 Закона о газоснабжении¹, п. 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России 29 апреля 1992 г. и постановление Гостехнадзора России от 24 апреля 1992 г. № 9 разрешают подобное с согласия собственника системы газоснабжения или уполномоченной ею организации, сложившуюся коллизию по правилам юриспруденции следует разрешать в пользу предписаний Земельного кодекса РФ. Вместе с тем в юридической практике суды нередко ссылаются на правила п. 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, допуская возможность строительства возводимых объектов на территории специальной зоны².

К числу важнейших факторов, свидетельствующих о справедливости СПР и обеспечивающих эффективность их действия, относится и общественное мнение. Отрицательное отношение к особому порядку правового регулирования подавляющего большинства населения может сказаться на его низкой эффективности. Поэтому степень информированности населения о содержании специального законодательства, особых режимных правил и мер, своих специальных правах и юридических обязанностях в условиях особого правового режима должна быть на высоком уровне. Иначе это может привести к отрицательной оценке специфического порядка правового регулирования и как следствие его бездействию.

Кроме того, учитывая высокую значимость правоприменительной деятельности в обеспечении оптимального функционирования СПР, следует пристальное внимание уделить формированию высококвалифицированного

¹ См.: Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 17 января 2010 г. № Ф09-10655/10-Сб, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 декабря 2011 г. № А63-10805/2010.

корпуса правоприменителей. Ни для кого не является секретом, что бюрократизм, коррупция во всех эшелонах власти, взяточничество довольно прочно вошли в нашу жизнь. Поэтому нередко препятствием справедливого функционирования СПР становится сама правоприменительная деятельность.

Вместе с тем оптимизация правотворчества и правоприменения не должны протекать изолированно друг от друга. Это два тесно взаимосвязанных процесса: от качества одного зависит действенность другого. Ведь правотворческий процесс может быть сведен к простому формализму без качественного индивидуального регулирования, и, напротив, применение права, не обремененное нормативными предписаниями, становится произволом. СПР превращается в как таковую рабочую конструкцию лишь при условии реализации права, ибо нормативная регламентация создает только формы специального правоотношения, в то время как учет особенностей конкретной ситуации позволяет наполнить эти формы соответствующим содержанием¹.

Подводя итог выше сказанному, можно сделать следующие выводы.

СПР будет справедлив и эффективен, если он соответствует объективным потребностям развития общества, предусматривает наиболее оптимальные варианты поведения, требуемые для достижения специальной цели, и реально обеспечивает наступление фактического результата в соответствии с поставленной целью.

Оптимальность особого порядка правового регулирования означает, что поставленные им специальные цели полностью достигнуты при минимуме социальных затрат, а также обеспечена гарантированность субъективных прав и юридических обязанностей участников режимных отношений при адекватном наборе правовых средств воздействия.

¹ См.: Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С138.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование теоретических и практических аспектов, связанных с вопросами СПР, позволило автору работы подвести определенные итоги, сформулировать основные выводы и обозначить проблемы, нуждающиеся в дальнейшем изучении.

СПР, выступая особой разновидностью правовых режимов, является сложным юридическим феноменом. От степени его научной, правовой разработанности зависит эффективность правового регулирования. Поэтому глубокое общетеоретическое научное исследование следует признать в современных условиях развития российского общества теоретически и практически весьма значимым и необходимым.

СПР – это комплексная, междисциплинарная юридическая категория, смысл которой кроется в установлении специальным законодательством особого порядка правового регулирования нестандартных, нетипичных ситуаций, состояний и объектов с помощью системы специальных мер в специфических условиях.

Несмотря на некоторое сходство с общим правовым режимом специальный порядок правового регулирования обладает своими особыми качествами и свойствами, которые позволяют рассматривать данный феномен в качестве самостоятельного социально-правового явления.

Наличие СПР предопределено различными факторами реальной жизни: экономическими, политическими, территориальными и т.д. Данное обстоятельство, так или иначе, отражается на разнохарактерности целевых установок специфического средства правового регулирования. Это может быть охрана самого физического бытия человека, обеспечение его прав и свобод, сбалансирование интересов личности и государства, поддержка определенного круга участников общественных отношений, установление препятствий для различных видов противоправной деятельности, конкретизация социальных связей и т.д.

Своеобразие СПР проявляется и в том, что помимо общих функций правового режима они выполняют и специфические: функцию защиты национальных интересов и обеспечения безопасности общества и государства и стимулирующую функцию. Таким образом, СПР обеспечивают гибкость и своевременность, дифференциацию и конкретизацию правового регулирования, что приводит к его эффективности и полноте.

В СПР непосредственно проявляется действие различных структурных элементов: функциональных, сущностных и операциональных. Каждая подсистема, отражая ту или иную сторону воздействия особых порядков правового регулирования на общественные отношения, обеспечивает реализацию специальных задач в процессе правового воздействия. Особую значимость в структурном анализе СПР занимают такие юридические средства как стимулы, ограничения и др. методы, приемы, способы правового регулирования, поскольку именно они подчеркивают и раскрывают сущность особых порядков регулирования.

СПР – это объективно существующее явление правовой жизни, которое выступает средством правового регулирования и одновременно сам становится способом реализации проводимой государством правовой политики в определенный период времени. Именно при помощи СПР можно добиться и решения различных задач государства, и обеспечить претворение в жизнь его функций. Поэтому на характер особого порядка правового регулирования могут оказывать влияние интересы определенной группы людей, стоящей у власти; характер самой власти в конкретной стране; грамотность построения СПР; сочетание правовых стимулов и ограничений.

Сложный характер СПР накладывает свой отпечаток на проблему проведения классификации этой категории, поскольку обстоятельств, влияющих на ее характеристику, достаточно много и их нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Оснований для систематизации СПР можно было бы предложить огромное количество. Но главное все же заключается не в констатации бесконечного многообразия особых порядков

правового регулирования, а в возможности более глубокого общетеоретического осмысления юридической природы СПР. В этой связи нам представилось целесообразным все существующие специфические порядки правового регулирования сгруппировать по отраслевой принадлежности, сфере действия, времени установления, целевому назначению, объектам правового воздействия и соотношению правовых стимулов и ограничений.

Несмотря на отсутствие нормативного определения термина «специальный правовой режим» и его нечастое упоминание в текстах нормативных правовых актов, данный феномен нашел свое широкое применение в юридической практике. Вместе с тем, на наш взгляд, требуется проведение ряда мероприятий, направленных на оптимизацию функционирования СПР с учетом соблюдения требований справедливости.

Одним из способов повышения такой действенности выступает совершенствование качества правотворческой деятельности. Анализ действующего законодательства показал, что:

- в ряде нормативных правовых актов отсутствует точно поставленная цель, на достижение которой направлен СПР либо формально закрепленные цели не соответствуют их истинному назначению;

- остаются законодательно не урегулированными ряд СПР, таких как режимы чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, оффшорных зон, вооруженных конфликтов немеждународного характера, зон экологического бедствия и др.

- нормативные правовые акты часто не соответствуют друг другу, находятся в остром противоречии, порождая неправильное их применение на практике;

- имеется двусмысленность понимания текста законов, отступление от правил формальной логики и неоднозначность юридических формулировок, что приводит к неправильному толкованию нормативных актов и как следствие непоправимым ошибкам.

Для создания оптимальной модели СПР требуется постоянная модификация системы особых порядков правового регулирования с учетом изменения социально-экономической и политической обстановки, поскольку специальные нормы права не смогут эффективно воздействовать на поведение участников режимных отношений, будучи неизменными относительно долгое время. Следовательно, необходимо постоянно совершенствовать действующее законодательство, принимать новые нормативные правовые акты либо вносить изменения в действующие.

Не менее продуктивными средствами оптимизации СПР выступают степень конкретизации правовых установлений и соответствие целей и средств их достижений. Ведь в дальнейшем это сказывается на правоприменительной деятельности.

Действенность и эффективность СПР зависят также от соблюдения принципа равноправия субъектов в режимных отношениях. Вместе с тем СПР бесплатной юридической помощи, юридической помощи по уголовным делам не предусматривают возможности получения бесплатной юридической помощи потерпевшим по уголовным делам, что явно расходится с представлениями о справедливости большинства людей.

Справедливость правового регулирования особого порядка социальных связей должна обеспечиваться и действенным механизмом защиты прав и свобод участников режимных отношений, в т.ч. мерами юридической ответственности. Однако этому требованию в настоящее время отвечают далеко не все особые порядки регулирования. В частности, существенным недостатком правового регулирования деятельности ОЭЗ является отсутствие на современном этапе их функционирования экономической ответственности как по каждой названной территории в целом, так и по предприятиям резидентам в частности.

На оптимальность функционирования СПР оказывает огромное влияние правоприменительная деятельность, обеспечивающая правильность применения нормативных правовых актов. Однако анализ юридической

практики показал, что в ряде случаев суды в нарушение юридических правил разрешения коллизий, применяют нормы подзаконных актов в обход закона. В этой связи важно уделить особое внимание на формирование высококвалифицированного корпуса правоприменителей.

С учетом всего вышеизложенного следует отметить, что проблема СПР в юридической теории остается до конца не проработанной, а значит требует последующего углубленного изучения.

БИБЛИОГРАФИЯ**1. НОРМАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ:**

1.1 Всеобщая декларация прав человека. Принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. - 1995. - 5 апр.

1.2 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 2. - Ст. 163.

1.3 Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17) (Российская Федерация ратифицировала Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза 2 июня 2010 г. (Федеральный закон от 2 июня 2010 г. № 114-ФЗ)).

1.4 Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. – 25 дек.

1.5 О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 апреля 2001 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 16 мая 2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 23. - Ст. 2277.

1.6 О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27 декабря 2001 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 16 января 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 5. - Ст. 375.

1.7 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 июля 1998 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. -1998. - № 31. -Ст. 3824.

1.8 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сентября 2001 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 октября 2001 г. // Российская газета. - 2001. - 30 окт. - № 211-212.

1.9 О Государственной границе Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1993. - № 17. - Ст. 594.

1.10 О государственной тайне: закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-I // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 41. - Ст. 4673.

1.11 О защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11 ноября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 35. - Ст. 3648.

1.12 Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 15 февраля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 12. - Ст. 1024.

1.13 О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11 октября 2002 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 30 октября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 48. - Ст. 4746.

1.14 Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23 декабря 2005 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 декабря 2005 г. // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 280.

1.15 О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 февраля

2006 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 1 марта 2006 г. // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 11. - Ст. 1146.

1.16 Вопросы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 28. - Ст. 2882.

1.17 О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 22. - Ст. 2640.

1.18 Об утверждении перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны) : Приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 50.

1.19 Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло» // Новые законы и нормативные акты. Приложение к Российской газете. - 2000. - № 11. - С. 8-15.

1.20 Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2010 г. № ВАС-16623/09 по делу № А40-13877/09-81-71 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.21 Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 декабря 2011 г. № А63-10805/2010 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. КНИГИ:

2.1 Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. - М.: Госюриздат, 1955. - 176 с.

2.2 Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / под ред. Л. А. Плеханова. - М.: Юрид. лит., 1985. – 288 с.

2.3 Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. - М.: СТАТУТ, 1999. - 712 с.

2.4 Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. - Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. - Т. 2. - 400 с.

2.5 Алексеев С. С. Структура советского права. - М.: Юрид. лит., 1975. - 264 с.

2.6 Байтин М. И. Вопросы общей теории государства и права. - Саратов: Изд-во СГАП, 2006. - 400 с.

2.7 Бержель Ж.-Л. Общая теория права. - М.: NOTA BENE, 2000. - 576 с.

2.8 Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. - М.: Рос. право, 1992. - 320 с.

2.9 Братко А. Г. Запреты в советском праве / под ред. Н. И. Матузова. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 92 с.

2.10 Бытко Ю. И. Справедливость и право: лекция. - Саратов: Изд-во СГАП, 2005. - 76 с.

2.11 Варчук В. В. Демократия, социальная справедливость и правопорядок (социально-философский аспект). - М.: Общество «Знание» РСФСР, 1990. - 77 с.

2.12 Домрин А. Н. Конституционный механизм чрезвычайного положения: правовое регулирование и практика применения в Великобритании и Индии. - М.: Изд-во Московского общественного научного фонда, 1998. - 240 с.

2.13 Законность в Российской Федерации. - М.: Спарк, 1998. - 215 с.

2.14 Конституции стран СНГ и Балтии: учебное пособие / сост. Г. Н. Андреева. - М.: Юрист, 1999. – 640 с.

2.15 Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. - М.: Изд-во Московского гос. ун-та, 1981. – 240 с.

2.16 Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. - М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2002. – 214 с.

2.17 Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект / под ред. Н. И. Матузова. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. – 182 с.

2.18 Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. - 2-е изд., перераб. и доп., науч. - М.: Юристъ, 2003. - 250 с.

2.19 Малько А. В., Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые категории: монография. - Пенза: Информационно-издательский центр ПГУ, 2005. – 180 с.

2.20 Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. - Саратов: Изд-во СГАП, 2003. - 512 с.

2.21 Петражицкий Л. И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. - 3-е изд. - С.-Петербург: Типография Ю. Н. Эрлих, 1908. - 265 с.

2.22 Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. – 144 с.

2.23 Правовой режим имущества субъектов предпринимательской деятельности: сб. науч. трудов; отв. ред., сост. В. С. Белых – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 368 с.

2.24 Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монография / под ред. А. В. Малько и И. С. Барзиловой. - М.: Юрлитинформ, 2012. – 416 с.

2.25 Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: монография. - М.: Норма, 2006. - 480 с.

2.26 Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. - Львов: «Вища школа», изд-во при Львовском ун-те, 1979. - 204 с.

2.27 Рабинович П. М. Упрочение законности - закономерность социализма: Вопросы теории и методологии исследования / отв. ред. В. С. Кульчицкий. – Львов: Вища школа, 1975. – 260 с.

2.28 Роулз Д. Теория справедливости. - Новосибирск: Новосибирское отделение РАН, 1995. - 420 с.

2.29 Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: монография. - М.: Закон и право; Юнити-Дана, 2010. - 167 с.

2.30 Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. - М.: Щит-М, 2000. - 264 с.

2.31 Сенякин И. Н. Специальные нормы советского права / под ред. М.И. Байтина. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 97 с.

2.32 Серебрякова Е. Е. Техничко-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: монография. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 176 с.

2.33 Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Вища школа, 1985. - 192 с.

2.34 Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций / науч. ред. М. Н. Марченко. - Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1987. - 336 с.

2.35 Фомин А. А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве: монография. – Пенза: Информационно-издательский центр Пенз. гос. ун-та, 2002. – 246 с.

2.36 Цыбулевская О. И. Нравственные основания современного российского права / под ред. Н. И. Матузова. - Саратов: Изд-во СГАП, 2004. - 220 с.

2.37 Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / под ред. С. П. Щербы. - М.: Юрлитинформ, 2006. - 192 с.

2.38 Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). - М.: Юристъ, 2001. - 292 с.

2.39 Шершеневич Г. Ф. Философия права. - Том 1. - Часть теоретическая : Общая теория права: [В четырех выпусках]. - М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 – 1912. Выпуск четвертый. - 1912. - 705 с.

2.40 Экимов А. И. Справедливость и социалистическое право. - Л.: Изд-во Ленинградского гос. ун-та, 1980. - 118 с.

3. СТАТЬИ:

3.1 Абрамов П. В. Правовые режимы социального государства в зарубежных странах // Закон и право. – 2012. - № 3. – С. 16-20.

3.2 Аверин М. С. Административно-правовой режим промышленной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 1. - С. 103-106.

3.3 Аврутин Ю. Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. - 2013. - № 7. - С. 32 – 36.

3.4 Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. - С. 12-19.

3.5 Анисимов А. П. К вопросу о модернизации правового режима земель особо охраняемых природных территорий // Аграрное и земельное право. - 2012. - № 7. - С. 42 – 48.

3.6 Байдаров Д. Ю. Специальный правовой режим как условие соблюдения баланса интересов государства и личности // Право и государство: теория и практика. - 2010. - № 9. - С. 24-28.

3.7 Баринов А.М. Проблемы понятийного аппарата при анализе чрезвычайных ситуаций // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2007: материалы IX Международной научно-практической конференции. 29-30 марта 2007 г. – Челябинск: «Цицеро», «Тираж-сервис», 2007. - Ч. 1 - С. 271-273.

3.8 Белицкая А. В. Правовое регулирование реализации инвестиционных проектов на территориях со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2012. - № 2 (26). - С. 34 – 38.

3.9 Беляев В. П., Рубченко С. О. Некоторые аспекты содержания процессуального режима юридической деятельности // Ценности и нормы правовой культуры: сб. науч. статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И. А. Ильина, русского философа и юриста. – Курск: Изд-во Юго-Западного гос. университета, 2011. - С. 200-204.

3.10 Беляева Г. С. К вопросу о сущности правового режима // Гражданин и право. – 2013. - № 2. – С. 8-13.

3.11 Беляева Г. С. К вопросу о сущности процессуального правового режима // История государства и права. – 2013. - № 13. – С. 62-64.

3.12 Беляева Г. С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И. А. Ильина, русского философа и юриста. – Курск: Изд-во Юго-Западного гос. университета, 2011. - С. 204-208.

3.13 Беляева Г. С. Правовой режим как комплексное средство правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. - № 3. – С. 16-20. Беляева Г. С. Структура правового режима: общетеоретический аспект

// Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2012. - № 5 (88). - С. 22-25.

3.14 Боев В. М. Административно-правовой режим как способ государственного управления социальными и политическими процессами «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2012. - № 2. - С. 134 – 136.

3.15 Болтанова Е. Ограничение строительства на территориях специальных зон с особыми условиями использования и режимом хозяйственной деятельности // Хозяйство и право. – 2012. - № 8. – С. 121-128.

3.16 Братановский С. Н. Понятие и виды правовых режимов в российском законодательстве и правовой науке // Гражданин и право. - 2012. - № 11. - С. 12-23.

3.17 Братановский С. Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. - 2012. - № 9. - С. 3-17.

3.18 Бринчук М. М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. - 2010. - № 11. - С. 55-66.

3.19 Вавилин М. Туристско-рекреационные особые экономические зоны // Законность. – 2012. - № 1. – С. 53-56.

3.20 Головинов В. А. Принципы процессуального режима деятельности по исполнению государственного принуждения // Юридическая мысль. - 2010. - № 4 (60). - С. 31-33.

3.21 Грипич С. А. Исключительные права казенных предприятий. Проблемы распоряжения // Закон и право. - 2013. - № 1. - С. 62-66.

3.22 Денисенко В. В. Офшор в России: правила и исключения // Право и экономика. – 2003. - № 10. – С. 56-61.

3.23 Жирнова Н. А. Банковская и налоговая тайна в системе правовых режимов информации с ограниченным доступом // Ленинградский юридический журнал. - 2012. - № 4. - С. 60 – 69.

3.24 Жорович Д. А. Правовой режим имущества физического лица – предпринимателя в Украине // Актуальные проблемы правопедения. – 2012. - № 4 (36). – С. 48-53.

3.25 Забугин И. Р. Стимулы в специальных правовых режимах // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. - 2011. - № 1 (4). - С. 64- 67.

3.26 Зырянов С. М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. - 2012. - № 11. - С. 39-48.

3.27 Измайлов Д. С. К вопросу о регулировании административным правом административно-правовых режимов государственной службы // Образование и право. - 2012 - № 5. - С. 293-299.

3.28 Изолитов А. С. Юридическая ответственность за нарушения особого порядка распространения информации, устанавливаемого в условиях действия правового режима контртеррористической операции // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. - № 3 (3). – С. 79-80.

3.29 Ильин А. Ю. Специальные налоговые режимы: правовой механизм применения, развития и совершенствования // Финансовое право. - 2011. - № 3. - С. 20-27.

3.30 Ильин А. Ю. Особые экономические зоны: экономико-правовой аспект создания, развития и действия // Финансовое право. – 2011. - № 4. – С. 26-31.

3.31 Камышанов А. Г. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в условиях специальных режимов // Образование и право. - 2012. - № 3. - С. 71 – 78.

3.32 Козориз Н. Л. Конфиденциальная информация как объект режимно-правовой защиты // Право и государство. - 2013. - № 6. - С.143 – 147.

3.33 Коломиец П. В. Специальные налоговые режимы Российской Федерации, Республики Казахстан и Украины: сравнительно-правовой анализ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. - 2013. - № 1 (14) - С. 270-277.

3.34 Кондукторов А. С. Фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов //

Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2012. - № 6 (89). - С. 190-194.

3.35 Кононов В. С. Правовое регулирование и порядок изменения правового режима разрешенного использования земельного участка // Российское правосудие. - 2011. - № 2 (58). - С. 42-54.

3.36 Кононов Ю. Н. К вопросу о содержании правового режима имущества, ограниченного в обороте // Новая правовая мысль. – 2013. - № 1 (56). – С. 64-69.

3.37 Королева Л. П., Васяева Е. С. Проблемы правового регулирования налогообложения резидентов особых экономических зон в России // Финансовое право. – 2011. - № 8. – С. 26-29.

3.38 Коростылев М. А. Правовой режим наличных денег: к вопросу о совершенствовании гражданского законодательства России // Журнал российского права. – 2012. - № 12 (192). – С. 101-112.

3.39 Кутьин Н. Г. Понятие и содержание административно-правового режима, как института российской правовой системы // Право и государство. - 2012. - № 8. – С. 101-106.

3.40 Кутьин Н. Г. Понятие и содержание административно-правового режима промышленной безопасности как института российской правовой системы // Аграрное и земельное право. - 2012. - № 7. - С. 111 – 119.

3.41 Ломакин С. С. Правовой статус органов местного самоуправления в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства) // Закон и право. - 2013. - № 1. - С. 112-114.

3.42 Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. - 2001. - № 9. - С. 19-25.

3.43 Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. - 1998. - № 8. - С. 66-77.

3.44 Матинов А. С. Применение специальных налоговых режимов субъектами малого бизнеса в системе налогообложения зарубежных стран // Финансовое право. – 2005. - № 4. – С. 27-30.

3.45 Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. - 1997. - № 4. - С. 6-17.

3.46 Мельников Н. Н. Понятие и особенности правового режима земли и имущества крестьянского (фермерского) хозяйства по законодательству России и стран СНГ // Государство и право. - 2010. - № 10. - С. 55-63.

3.47 Мишунина А. А., Ташланов Д. В. Особенности правового режима временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан // Правовая политика и правовая жизнь. - 2008. - № 1. - С. 195–199.

3.48 Осипова А. В. Юридическое обоснование применения особых форм правовых режимов в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. - 2011. - № 1 (4). - С. 91-92.

3.49 Павлов П.В. Приграничная торговля как особый режим осуществления внешнеторговой деятельности: правовое обеспечение и государственное регулирование // Юрист-правовед. – 2009. - № 3 (34). – С. 29-33.

3.50 Панченко В. Ю. Виды правовых режимов юридической помощи в современном российском праве // Право и образование. - 2012. - № 3. - С. 76-89.

3.51 Папрыгин Е. С. Понятие и сущность особых правовых режимов // История государства и права. - 2008. - № 16. - С. 13-16.

3.52 Перевалов Д. В. Специальный комплексный административно-правовой режим обеспечения безопасности критически важных объектов в Республике Беларусь // Административное право и процесс. - 2012. - № 8. - С. 43 – 50.

3.53 Петрова Г. В. Актуальные проблемы формирования международно-правового унифицированного режима торговли банковскими услугами и его влияние на национальное право // Банковское право. - 2012. - № 1. - С. 53-58.

3.54 Попова Н. Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник РГГУ. - 2008. - № 5. - С. 41-42.

3.55 Рачев Д. Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 6. - С. 169 – 173.

3.56 Рушайло В. Б. Законодательные и теоретические основы специальных административно-правовых режимов // Российский следователь. - 2004. - № 2. - С. 39-41.

3.57 Сазонова Д. В. Лингвистическая составляющая современных нормативных правовых актов // Закон и право. - 2013. - № 1. - С. 53-56.

3.58 Сисакьян А.К. Практика реализации института компенсации морального вреда, причиненного террористическим актом в зарубежных государствах // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2007: материалы IX Международной научно-практической конференции 29-30 марта 2007 г. – Челябинск: «Цицеро», «Тираж-сервис». - 2007. - Ч. 1 - С. 442-447.

3.59 Свит Ю. П. Понятие и правовой режим общего имущества многоквартирного дома // Жилищное право. - 2006. - № 6. – С. 2-10.

3.60 Сиваков Д. О. Правовой режим искусственных водных объектов // Журнал российского права. – 2012. - № 12. - С. 24-31.

3.61 Симонов В. Н. Правовой режим общежитий // Семейное и жилищное право. - 2006. - № 3. – С. 2-5.

3.62 Стахов А. И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация //Административное право и процесс. - 2012. - № 7. - С. 19 – 21.

3.63 Сумачев А. В. К вопросу о понятии культурных ценностей и совершенствовании административно-правового режима их охраны // Право и политика. - 2012. - № 12. - С. 2074-2079.

3.64 Терещенко Л.К. Специальные правовые режимы информации в законодательстве Российской Федерации и международных актах // Журнал

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2011. - № 2. - С. 69-75.

3.65 Тимофеев М. И. Государственно-правовое регулирование режима военного положения на территории российского государства: история и современность // Военно-юридический журнал. - 2013. - № 3. - С. 8 – 10.

3.66 Транин А. А. Особенности правового режима экологически неблагоприятных территорий // Государство и право. - 2013. - № 2. - С. 44-52.

3.67 Умеренко Ю. А. Правовой режим земель для обеспечения космической деятельности // Современное право. - 2012. - № 10. - С. 47-54.

3.68 Хакимов Т. У. Развитие нормативно-правовой базы режимов чрезвычайного и военного положения // Право и политика. – 2013. - № 1 (157). – С. 53-57.

3.69 Чучунова Н. С. Исторические аспекты становления административно-правового режима оборота ценных бумаг в России // Закон и право. - 2012. - № 11. - С. 99 – 103.

3.70 Шмидт Т. Н. Чрезвычайные ситуации как основание введения чрезвычайного положения // Правовая культура. - 2012. - № 1 (12). - С. 179-182.

3.71 Ясус М. Об установлении специального правового режима защиты прав непрофессионального участника рынка ценных бумаг - розничного инвестора // Хозяйство и право . - 2012. - № 2 (433), февраль. - С. 89 – 99.

4. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ:

4.1 Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Абрамов Андрей Иванович; Самарский государственный экономический университет. - Н. Новгород, 2005. - 26 с.

4.2 Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... док. юрид. наук / Беляева Галина Серафимовна; Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2013. – 45 с.

4.3 Брыксина Г. С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Брыксина Галина Серафимовна; Саратовская государственная академия права. - Тамбов, 2004. – 181 с.

4.4 Бутузов С. В. Информационная функция права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бутузов Сергей Владимирович; Санкт-Петербургский университет МВД России. - СПб., 2004. - 24 с.

4.5 Головня Е. В. Правовой режим земель электроэнергетики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Головня Евгений Владимирович; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). - М., 2013. - 27 с.

4.6 Ефименко Е. А. Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ефименко Екатерина Александровна; Дальневосточный государственный университет. – Владивосток, 2009. – 22 с.

4.7 Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жданкин Дмитрий Сергеевич; Российский государственный социальный университет. - М., 2000. - 24 с.

4.8 Жданова В. Ю. Специальные налоговые режимы: место в системе правовых явлений и юридическая конструкция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Жданова Вероника Юрьевна; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. - М., 2007. – 24 с.

4.9 Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Золотова Олеся Александровна; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., 2013. - 26 с.

4.10 Коноплев С. А. Правовой режим субъектов малого предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Коноплев Сергей Александрович; Московская финансово-юридическая академия. - М., 2006. - 25 с.

4.11 Лошкарев А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Лошкарев Андрей Викторович; Самарский государственный экономический университет. - Краснодар, 2009. – 25 с.

4.12 Макеев П. В. Изменение правового режима жилого и нежилого помещения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Макеев Павел Викторович; Самарская гуманитарная академия. – Краснодар, 2009. – 24 с.

4.13 Матинов А. С. Специальные налоговые режимы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Матинов Алексей Сергеевич; Российская правовая академия Министерства юстиции РФ. - М., 2005. - 18 с.

4.14 Овод А. В. Принцип законности в публичном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Овод Анатолий Викторович; Самарский государственный экономический университет. - Казань, 2005. - 30 с.

4.15 Праскова С. В. Теоретические основы гласности правосудия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Праскова Светлана Васильевна; Российская академия правосудия. - М., 2004. – 26 с.

4.16 Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук / Родионов Олег Сергеевич; Саратовская государственная академия права. - Саратов, 2001. – 158 с.

4.17 Ростунова О. С. Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ростунова Ольга Сергеевна; Международно-правовой факультет Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России. - М., 2012. - 24 с.

4.18 Рубченко С. О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Рубченко Светлана Олеговна; Казанский (Приволжский) федеральный университет. - Казань, 2012. – 22 с.

4.19 Савицкий А. И. Режим недискриминации в налоговом праве Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Савицкий Андрей Иванович; Уральская государственная юридическая академия. - Екатеринбург, 2012. - 30 с.

4.20 Савосик Д. А. Функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Савосик Денис Александрович; Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского. - Саратов, 2011. - 25 с.

4.21 Тхабисимов Х. А. Правовой режим института публичной собственности в конвергенционной политической системе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тхабисимов Хусен Абдулович; Ростовский юридический институт МВД России. – Ростов-на-Дону, 2007. – 27 с.

4.22 Шабаева О. А. Поощрительные правовые режимы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Шабаева Ольга Александровна; Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина. - М., 2013. – 22 с.

4.23 Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Шамсумова Эмма Файсаловна; Уральская государственная юридическая академия. - Екатеринбург, 2001. – 213 с.