

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Г.С. Беляева*

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Ключевые слова: правовой режим, классификация, отрасли права, стимулы, ограничения.

G.S. Belyaeva. To the Question of Classification of Legal Regimes

The article is devoted to the classification of legal regimes in the Russian law.

The author proves the value of classification for the complex general theoretical study of the category of "legal regime." It is noted that the concept of "legal regime" is often used freely, and without any reason, without regard to its true essence. However, despite the diversity of values of the legal regime, in the legal literature, it has not been studied and, in general, is used in various branches of law, in relation to the characteristics of the objects of legal regulation.

The author of the article considers the reasons for the classification of legal regimes, as a subject of legal regulation, legal nature, type of legal regulation, the ratio of incentives and constraints.

The author analyses the specificity of branch of the legal regimes, peculiarities of legal regimes in public and private law and makes a conclusion about the existence of legal regimes in all branches of law.

Some attention is paid to characteristics of material and procedural legal regimes. Attention is drawn to the independent use of the procedural legal regimes in the legal process.

The author considers the peculiarities of the legitimization of incentive and restrictive legal regimes.

Обращение в рамках данной статьи к проблематике классификации правовых режимов объясняется тем фактом, что в современной правовой действительности (как научной, так и нормативной) понятие «правовой режим» приобретает подчас «обиходное» звучание. Растет количество научных трудов, в которых данное понятие употребляется применительно к объектам правового регулирования (особенно в отраслях права), видам деятельности, субъектам права и т.д. подчас относительно свободно и часто неоправданно, без учета предназначения и истинной сущности рассматриваемой категории.

Соответственно, можно констатировать такое положение: с одной стороны, правовой режим – многозначное, межотраслевое и междисциплинарное понятие, которое прочно вошло в юридическую терминологию и общественно-политический лексикон для обозначения различных правовых состояний в ряде

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Юго-Западного государственного университета. [belvp46@mail.ru]

отраслей права (конституционном, административном, земельном, экологическом и др.); с другой стороны, понятие правового режима остается одним из наименее изученных и наиболее сложных в правоведении, представляя обширное поле для научных дискуссий об универсальном понятии, сущности, предназначении и характере правовых режимов.

Следует заметить также, что рассматриваемый правовой феномен подвергался более или менее глубокому анализу уже давно, однако предельно четкого представления о категории «правовой режим» так и не было получено. Тем самым, несмотря на многообразие значений правового режима, в юридической литературе он пока не получил полного освещения и в основном используется в различных отраслях права применительно к характеристике объектов правового регулирования.

Таким образом, имеется реальная необходимость комплексного общетеоретического исследования категории «правовой режим», только на основе которого возможно преодоление вышеназванных разночтений.

Классификация правовых режимов несомненно имеет важное значение не только для упорядочения соответствующей системы правового регулирования, но и позволяет систематизировать весь объем классифицируемого материала и тем самым избежать односторонности их научного толкования. И, главное, по верному выражению С.С. Алексеева, «классификация дает возможность при определении ее критериев выявить новые черты, качественные особенности данных явлений»¹.

В силу отсутствия на законодательном уровне более или менее четкого критерия разграничения правовых режимов и достаточно ограниченным использованием законодателем этой правовой конструкции мы подробнее остановимся на характеристике научных оснований для классификации. На наш взгляд, можно выделить два основных подхода к классификации правовых режимов – так называемый «нормативный» (выработанный законодательной практикой и используемый в нормативных актах различного уровня применительно к определенным правовым объектам и состояниям) и научный.

По предмету правового регулирования (отраслевой принадлежности) режимы делятся на конституционные, административные, гражданско-правовые, трудовые, финансовые, земельные, таможенные и другие, регулирующие комплекс однородных общественных отношений. Например, правовой режим недвижимого имущества в гражданском праве (ст. 130 Гражданского кодекса РФ), правовой режим земель сельскохозяйственного назначения в земельном праве (гл. XIV Земельного кодекса РФ).

Правовые режимы, регулирующие одни и те же отношения («родовые» правовые режимы), в свою очередь, подразделяются также на правовые режимы отдельных объектов («видовые» правовые режимы). Например, правовой режим земельных участков является видовым по отношению к правовому ре-

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 220.

жиму недвижимого имущества в гражданском праве, правовой режим сельскохозяйственный угодий – к правовому режиму земель сельскохозяйственного назначения в земельном праве.

Отраслевые правовые режимы являются режимами наиболее высокого уровня, имеющими в праве императивное и направляющее значение. Отечественная юридическая доктрина, прошедшая через ряд дискуссий о системе права, пришла, в итоге, к выводу о том, что отрасли права – это «не просто зоны юридического регулирования, не искусственно скомпонованные совокупности норм, а реально существующие и юридически своеобразные подразделения в самом содержании права»².

Соответственно, специфика каждого отдельного структурного подразделения (отрасли) права выражается в особом режиме правового регулирования через его основные элементы: метод правового регулирования, механизм правового регулирования (как комплекс правовых средств), правовые принципы. Тем самым правовой режим олицетворяет тесное единство комплекса правовых средств с содержанием регулируемых отношений.

При отнесении правовых режимов к отраслям публичного или частного права также можно отметить ряд особенностей.

В отраслях публичного права буквальное указание на правовой режим встречается довольно часто. Например, часть 2 Налогового кодекса РФ содержит раздел VIII.1 «Специальные налоговые режимы», гл. 18 Кодекса РФ об административных правонарушениях именуется «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации». И таких примеров можно приводить много.

Однако данные примеры, как и собственно отсутствие в тексте нормативного акта словосочетания «правовой режим» или слова «режим», отнюдь не свидетельствуют о том, что данная юридическая конструкция не применима к другим отраслям права. Справедливо замечено С.С. Алексеевым, что из правовых режимов складываются все отрасли законодательства, это «основное комплексное составляющее звено правовой материи: из всех явлений правовой действительности он один снабжен всеми необходимыми элементами самостоятельного существования и эффективного функционирования»³.

Из сказанного выше, по нашему мнению, следует, что в публичных отраслях российского законодательства правовой режим выделяется просто «рельефнее», о нем как бы «сообщается» адресату. Это происходит потому, что в рамках правового регулирования в публично-правовой сфере «имеются в виду нормальные фиксированные режимы функционирования государственных и иных институтов, позволяющие успешно решать стратегические и тактические задачи»⁴ (на-

² Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 190.

³ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 182.

⁴ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 251.

пример, обеспечение конституционных прав и свобод граждан, общественной безопасности и др.).

В частном праве задачи правового режима ориентированы на частные ситуации, связаны со сравнительно узкой сферой регулирования (например, обеспечение трудовых прав конкретного гражданина или отдельного трудового коллектива в трудовом праве).

Отсюда повышенное внимание государства (в лице законодателя) к публичным отраслям права. В публичных отраслях права (в большей мере по отношению к частным) субъект права «оповещается» о том, что он попадает в сферу действия правового режима и должен действовать в определенных рамках, как правило, точно следуя установленным предписаниям.

Отдельные авторы по этому поводу отмечают, что четкая детальная регламентация всех элементов правового режима в нормативно-правовом акте помогает придать ему устойчивость, восприимчивость со стороны адресата, высокую эффективность, обеспечить бесперебойную работу механизма правового регулирования. Отсутствие основных структурных элементов правового режима превращает его в недостроенную, нерабочую конструкцию⁵.

По юридической природе выделяют материальные и процессуальные правовые режимы.

Материальные правовые режимы (например, режим имущества супругов, режим земель сельскохозяйственного назначения, режим иностранных граждан и др.) фиксируют права и обязанности субъектов, их правовое положение, пределы правового регулирования. Обозначение правовых режимов материального характера обычно сопряжено с использованием в словосочетании «правовой режим...» наименования объекта правового регулирования, в отношении которого у различных правовых субъектов имеются определенные полномочия.

В обозначении процессуальных правовых режимов долгое время акцентировалось внимание исключительно на их вспомогательном, обеспечивающем деятельность правоохранительных и судебных органов в процессе их функциональной деятельности характере, поэтому данный вид правового режима долгое время оставался малоизученным.

Однако, несмотря на то, что большинством теоретиков права категория «процессуальный режим» признается, до настоящего времени (за редким исключением) практически отсутствуют работы, специально посвященные этому явлению⁶.

⁵ См., например: *Малько А.В., Родионов О.С.* Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 22.

⁶ См., например: *Назаров С.Н.* Понятие процессуально-правового режима и его видов // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Вып. 64. Тольятти, 2007. С. 37–38; *Беляев В.П., Сорокина В.В.* Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики. М., 2001; *Беляев В.П., Беляева Г.С., Рубченко С.О.* Процессуально-правовой режим юридической деятельности: общетеоретическое исследование. Курск, 2011.

Уместно отметить, что еще в 1980-е гг. авторами монографии «Теория юридического процесса» совершенно справедливо отмечалось, что проблема процессуального режима сравнительно недавно оказалась «в поле зрения... юридической науки. Естественно, что как элемент процессуальной формы она не только недостаточно разработана, но и не обрела еще своей понятийной определенности»⁷. Надо признать, что и в настоящее время в исследовании обозначенной категории остается много нерешенных вопросов, четко не определена природа и сущность процессуального режима, его роль, значение и перспективы в юридическом процессе.

И тем не менее во многом благодаря даже тем немногочисленным проведенным учеными исследованиям, можно констатировать, что процессуальному правовому режиму присуща самостоятельная по отношению к режиму материальному «режимная» сущность, только с процессуальной «окраской».

Со своей стороны отметим, что процессуальные правовые режимы путем указания на субъектный состав, сроки, порядок совершения определенных действий и т.д. нацелены на обеспечение и соблюдение юридического порядка (процедуры), предусмотренного процессуально-процедурными нормами для успешного достижения материально-правового результата. К примеру, процессуальный режим кассационного производства в уголовном процессе определяет его субъектный состав, сроки подачи кассационной жалобы (представления), условия и последствия рассмотрения таковой, результаты и т.д. (гл. 45 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Что же касается обозначения процессуально-правовых режимов законодателем, то здесь, в отличие от правовых режимов материального характера, указывается не на объект правового регулирования, а на процессуальную форму юридической деятельности, например, режим возбуждения уголовного дела (раздел VII Уголовно-процессуального кодекса РФ).

В зависимости от типа правового регулирования правовые режимы принято делить на первичные и вторичные⁸.

Первые выражают соотношения способов регулирования на определенном участке социальной жизни; вторые – модификации правовых режимов, вносящие либо особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах или позитивных обязываниях. Например, гл. 23 Налогового кодекса РФ устанавливает общие принципы правового режима налогообложения физических лиц, а ст. 227 Налогового кодекса РФ в рамках данной главы – особенности исчисления сумм налога отдельными категориями физических лиц, порядок и сроки уплаты налога, порядок и сроки уплаты авансовых платежей указанными лицами.

По соотношению стимулов и ограничений выделяются стимулирующие и ограничивающие правовые режимы с соответствующими подвидами: дозво-

⁷ Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 151.

⁸ См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. С. 190.

лительные, рекомендательные, обязывающие, запрещающие и т.д.⁹ или обще-дозволительные, разрешительные и основанные на позитивном обязывании¹⁰.

Сочетание стимулов и ограничений в правовых режимах является едва ли не основной сущностной характеристикой рассматриваемой категории. Особенность любого правового режима проявляется тогда, когда создается и используется особая комбинация правовых средств, включающая в себя общие дозволения и запреты, позитивные обязывания и рекомендации, стимулы и ограничения и т.д. Но в любой комбинации, по верному выражению М.М. Султыгова, с одной доминантой: «Ведь не случайно в рамках правового режима проявляются различные способы правового регулирования, но в каждом режиме это во многом определяет его специфический настрой – один из способов зачастую выступает как приоритет или доминанта над другим, вследствие чего этот приоритетный способ играет определяющую роль в правовом регулировании и создает при этом особое специфическое направление или удобную для себя атмосферу, «климат»¹¹.

Что касается ограничивающего правового режима, то при его нормативно-правовом закреплении имеются определенные особенности: он детально разработан, как правило, содержит в себе исчерпывающий перечень субъектов, объектов, средств правового регулирования и т.д., не предусматривает для актов нижестоящих органов и должностных лиц вариативности поведения. Например, ст. 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹² содержит являющийся исчерпывающим перечень ограничений, связанных с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации.

При правовом закреплении правовых режимов стимулирующего характера, как правило, вышестоящие органы намечают основные приоритеты правового регулирования, делегируя полномочия по созданию правовых режимов нижестоящим органам и должностным лицам. Например в соответствии со ст. 1417 Гражданского кодекса РФ «Государственное стимулирование создания и использования селекционных достижений»: «Государство стимулирует создание и использование селекционных достижений, предоставляет их авторам, а также иным обладателям исключительного права на селекционное достижение (патентообладателям) и лицензиатам, использующим селекционные достижения, льготы в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Правовые режимы общедозволительного профиля используются в отраслях российского права, построенных главным образом на диспозитивных мето-

⁹ См.: *Малько А.В., Родионов О.С.* Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19–22.

¹⁰ См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в Советском праве. С. 191.

¹¹ *Султыгов М.М.* Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 45–46.

¹² Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

дах регулирования (гражданском, трудовом, семейном праве). Например, договорный режим имущества супругов в семейном праве (гл. 8 Семейного кодекса РФ).

Для правового режима разрешительного профиля свойственна такая юридическая конструкция, при которой субъекты обладают только теми правами, которые прямо предусмотрены в нормативных правовых актах, что, в сущности, характерно для всех отраслей российского права. Такие режимы имеют место в сфере охраны окружающей среды и труда. Например, правовой режим охраны труда в трудовом праве (раздел X Трудового кодекса РФ).

Суть правовых режимов, основанных на позитивных обязываниях, состоит в том, что в соответствии с требованиями социальной действительности законодатель предусматривает систему строгих позитивных обязываний, которые в пределах определенного предмета распространяются на всех субъектов. Такие правовые режимы характерны для ряда отраслей права – финансового, налогового, уголовно-исполнительного. Например, режим в исправительных учреждениях (гл. 12 Уголовно-исполнительного кодекса РФ).

Существуют и иные основания для классификации. Например, по субъекту правотворчества, принявшего или санкционировавшего акт, установивший правовой режим; по сфере и времени действия и другие.

Таким образом, правовые режимы можно классифицировать по следующим основаниям: по предмету правового регулирования, юридической природе, типу правового регулирования, соотношению стимулов и ограничений, субъекту правотворчества, сфере и времени действия. Возможны и другие основания для классификации. Тем не менее, при всем многообразии оснований для классификации правовых режимов отметим, что при этом во главу угла следует ставить их основное предназначение – преодоление препятствий, стоящих на пути реализации интересов субъектов права.