

ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, СТРУКТУРА, МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: Отсутствие единого понимания в теории права дефиниции «правового режима» порождает к жизни необходимость глубокого и всестороннего изучения этого явления. Его понимание в различных отраслях права неодинаково, а порой противоречиво. Законодатели в современной России достаточно часто используют указанный термин, порой вкладывая в него совершенно разный смысл. Ученые юристы под правовым режимом понимают и систему права, и институт права, и совокупность правовых средств, что вносит путаницу в логику познания правовых явлений. Проведенные исследования носят в основном отраслевое значение, причем содержание и правовую природу указанного явления исследуют применительно к собственному предмету правового регулирования, без использования элементов сравнительного правоведения. По итогам проведенной работы сделаны следующие выводы. 1. Правовой режим – специальное правовое регулирование специфических общественных отношений с помощью комплекса правовых средств, осуществляемое с целью достижения позитивного для общества и государства результата, в определенные, относительно кратковременные периоды времени, как правило, в не характерных для нормального (обычного) состояния ситуациях. 2. Правовые режимы состоят как минимум из трех основных элементов: правовых норм (институтов), правоотношений, возникающих в этих условиях и актов реализации юридических прав и обязанностей. 3. Главная особенность правового режима «состоит в том, что он, по определению, создается, закрепляется, регулируется правом, основан на праве. Вне правовой сферы он немыслим. Из данной аксиомы существуют изъятия, связанные с многоаспектностью и сложностью ряда режимов: военного положения и чрезвычайного положения. 4. Каждый соответствующий правовой режим имеет свой тип и метод правового регулирования.

Abstract: Lack of common understanding of “legal regime” definition in the theory of law creates the need for a deep and comprehensive study of this phenomenon. It has different connotations in various areas of law, and sometimes even contradictory ones. In modern Russia, lawmakers often use this term by attaching it quite a different meaning. For legal scholars, the legal regime means not only the law system, but also the Institute of Law and a set of legal tools; this confuses the logic cognition of legal phenomena. Studies of this subject mainly have branch value; they examine the content and the legal nature of the phenomena in relation to their own subject of legal regulation, without the use of elements of comparative law. According to the results of this work, the author concluded that: 1. Legal regime is a special legal regulation of specific social relations through a set of legal tools, aimed at achieving a result positive for society and the state, in certain relatively short periods of time, usually in situations that are not normal or usual. 2. Legal regimes consist of at least three basic elements; they are legal norms (institutions), legal relations arising in these conditions and acts for the implementation of legal rights and responsibilities. 3. The main feature of the legal regime is that, by definition, it is created, secured and regulated by law; it is based on the law. It is inconceivable outside the legal sphere. There are exemptions for this axiom related to multidimensionality and complexity of a number of modes, such as martial law and state of emergency. 4. Each respective legal regime has its own type and method of legal regulation.

Ключевые слова: Юриспруденция, правовой режим, институт права и правовой режим, особый вид правового регулирования, структура и элементы правового режима, признаки, виды правового режима, дискреция, методы правового регулирования, типы режимов.

Keywords: Jurisprudence, legal regime, Institute of Law and legal regime, a special kind of legal regulation, structure and elements of the legal regime, features, types of legal regime, discretion, methods of legal regulation, types of regimes.

Юридическая наука, осуществляя свои важнейшие функции, должна предвидеть возможный вектор формирования общественных отношений, выявлять тенденции в развитии государственно-правовых явлений. Поэтому для те-

рии права крайне важно осмыслить и сформировать правовые доктрины, включая специфические доктрины правовых режимов и институтов. Если заранее не разработать их модели, то трудно предположить эффективность правового воздействия на общественные

отношения, возникающие при осуществлении норм, лежащих в основе того или иного правового режима.

Об усилении внимания к изучению теории правовых режимов свидетельствует увеличение количества специальных диссертационных исследований, в которых обращается внимание на необходимость дополнительного изучения терминологического аппарата, участия в конструировании этих режимов норм различных отраслей права, толкования некоторых дефиниций.

Единой общей правовой доктрины правового режима в отечественной науке пока на сегодняшний день не существует. Выявление специфических черт дефиниции «режим» представляется неоднозначным в силу многогранности и многоаспектности этого термина. Так, только словарь иностранных слов выделяет четыре его значения. Режим (фр. *regime*) означает: 1) государственный строй, образ правления; 2) точно установленный распорядок жизни: труда, отдыха, сна, питания и т.д.; 3) систему правил, мероприятий, необходимых для той или иной цели, например, режим экономии; 4) условия деятельности, работы, осуществления чего-либо, например, режим работы¹.

Наиболее часто применение этого правового явления осуществляется наукой административного права. Изначально под правовым режимом понимались действия, отношения, урегулированные правом, для существования, развития которых используется система юридических средств воздействия (стимулирование, лицензирование, контроль, принуждение и др.). В рамках такого подхода, по мнению Д.Н. Бахраха, понятие правового режима «почти совпадает с понятием система права, если она рассматривается с точки зрения отношений граждан, организаций в связи с определенными объектами». Таким образом, понятия «правовой режим» и «право в объективном смысле» представлялись очень близкими по содержанию.² В дальнейшем делался вывод о том, что правовой режим представляет собой систему норм, регулирующих определенную деятельность разных субъектов, их отношений по поводу определенного объекта.

В связи с чем, в ряде последовавших в дальнейшем исследованиях правовых режимов в отечественном законодательстве, авторы опирались на предложенную доктрину соответствия понятия «правовой режим» и «институт права»³. Так совпадают ли понятия «право-

вой институт» и «правовой режим» на самом деле, и каково соотношение этих двух явлений? Однозначного ответа на данный вопрос правовая наука пока не дала.

Например, Б.Н. Рушайло и О.В. Зиборов, пишут: «следует отметить, что институт военного положения, как и другие специальные административно-правовые режимы, необходимо рассматривать не как средства, с помощью которых происходит нарушения прав и свобод граждан, а как составную часть государственно-правовых средств, призванных обеспечить неукоснительное осуществление интересов государства и общества за счет ограничения отдельных прав и свобод личности»⁴.

В дальнейшем, предложенная концепция правового режима Д.Н. Бахрахом объективно и последовательно развивалась и в настоящее время сформулирована в следующей дефиниции: «это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования»⁵. В данном подходе намечается отход от высказанной ранее идеи отождествления правового режима с нормами права, или правовой системы, предполагая, что это «особый порядок правового регулирования».

В науке конституционного права, под особым или специальным режимом понимается особый порядок деятельности публичных структур, общественных институтов, жизни граждан, при котором, перераспределяются полномочия органов власти и управления, ограничиваются права и свободы граждан, возлагаются дополнительные обязанности на юридических и физических лиц⁶.

«Правовой режим» как юридическое явление широко используется в настоящее время наукой земельного и экологического права, что не является удивительным в связи с включением его в действующее отраслевое законодательство. Общий анализ подходов к его со-

М., 2002. 222с. Дьяченко И.Л. Конституционный правовой режим военного положения в России. Дисс...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15-16. Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации. М., 2003. 231с.

⁴ Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 180.

⁵ Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2008. С. 478.

⁶ Дьяченко И.Л. Указ. соч. с.15.

¹ Словарь иностранных слов. М., 1984. С. 423.

² Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. С. 410-411.

³ Зиборов О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование). Дисс...канд. юрид. наук.

держанию предусматривает, что это система правового регулирования использования и охраны земель, устанавливающая правила и порядок их использования, определения круга субъектов, имеющих права на землю⁷. Аналогичный подход к исследуемому явлению содержится в экологическом праве.

В науке уголовно-исполнительного права определение «режим» понимается в двух смыслах: а) как совокупность правил поведения; б) как система мер, используемых для достижения поставленных целей⁸.

Таким образом, различными отраслевыми науками российского права термин «правовой режим» используется не всегда однозначно, что приводит к разному его легальному закреплению в формах права. Одни отрасли используют его достаточно часто (административное, таможенное, земельное), для других его содержание в тексте нормативного правового акта встречается крайне редко (большинство институтов гражданского права), третьи применяют бланкетный способ изложения ответственности за нарушения соответствующих правовых режимов (уголовное право). В некоторых отраслях правовые режимы проявляются более ярко, могут быть выделены практически безошибочно либо напрямую обозначаются соответствующим термином. В то же время отсутствие в тексте нормативного правового акта словосочетания «правовой режим» еще не говорит об отсутствии соответствующего явления в регулируемых этим актом общественных отношениях. Четко выделить конкретный правовой режим или прямо указать на его присутствие, как правило, можно в отраслях публичного права. К ним могут быть отнесены собственно административное, таможенное, финансовое, уголовно-исполнительное, налоговое право. Они в основном связаны с методом властного приказа, жесткими императивными традициями. При четком обозначении правового режима в нормативном акте субъекты права автоматически ориентируются на специфичность ситуации, особую заинтересованность государства и соответствующим образом строят свои дальнейшие действия.

Все вышеназванные подходы при характеристике правового режима исходят из того, что это совокупность средств, направленных на достижения какой-либо цели, т.к. он призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, показы-

вая путь к подобному результату и способ, ведущий к нему. Но такое определение как «совокупности правовых средств», во-первых, характеризуется неконкретностью и неопределенностью, а во-вторых, нечто подобное встречается при изучении таких явлений, как «правовая система», «юридическая техника» и других категорий права.

Таким образом, анализ существующих взглядов на содержание и природу правового режима в различных отраслевых юридических науках неоднозначен, а порой и диаметрально противоречив.

В то же время, положение о том, что каждой отрасли права соответствует особый правовой режим, очень существенно как в научном, так и в теоретическом отношении. В научном плане это теоретическое положение дает углубленную характеристику отрасли права вообще, так как обогащает предмет правового регулирования, позволяя вычлнить особенность управленческих, имущественных отношений, насыщает ее отраслевым специфическим юридическим инструментарием. Отраслевой правовой режим является результатом регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств, присутствующих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений⁹.

К, сожалению, в общей теории права также нет единого взгляда на содержание данной категории, хотя анализ взглядов ученых позволяет выделить некоторые общие черты. Так, по мнению С.С. Алексева, правовой режим, самым общим образом, можно определить как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования. В рамках любого режима присутствуют все названные способы правового регулирования, один из которых является доминирующим в зависимости от направленности режима¹⁰.

В.Б. Исаков под правовым режимом понимает социальный режим объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств. Критерием классификации процедурной стороны правовых режимов является широта охвата

⁷ Земельное право. Учебник /под. ред. Г. Е. Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова. М., 2008. С.500.

⁸ *Наташев А.Е., Стручков Н.А.* Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. С. 93.

⁹ *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

¹⁰ *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С.185.

правовых отношений, степень развитости и уровень нормативной регламентации¹¹.

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹².

Обобщая подходы к изучаемой категории, можно сделать вывод о том, что правовой режим – это специальное правовое регулирование специфических общественных отношений с помощью комплекса правовых средств. То есть, это специфический вид правового регулирования, направленный на обеспечение нормального функционирования определенного комплекса общественных отношений.

Представляется важным подчеркнуть, что правовой режим – это не только совокупность общих правоустановлений, но и система правовых и государственно-организационных мер, направленных на их обеспечение, которые вправе осуществлять компетентные уполномоченные государством органы, обладающие методами, средствами и ресурсами юридической защиты.

Исходя из предложенного понимания определения правового режима, можно выделить следующие его важнейшие отличительные признаки:

– это специфическая разновидность правового регулирования характеризующихся «необычностью» общественных отношений, имеющих свой предмет;

– как вид правового регулирования он характеризуется определенной стадийностью, наличием определенных этапов претворения правовых норм с целью упорядочения специфических общественных отношений;

– правовой режим имеет или, во всяком случае, должен иметь пределы правового регулирования этих специфических отношений, к которым следует отнести временные, пространственные ограничения;

– наличие специфических властных полномочий у органов государства и наделение специальным статусом субъектов правоотношений, возникающих в условиях правовых режимов, так органы государственной власти могут наделяться дополнительными правами и обязанностями в соответствии с действующим законодательством;

– наличие особых юридических фактов и составов, являющихся основаниями введения и отмены правового режима;

– регулирование общественных отношений, возникающих в условиях правовых режимов, характеризуются императивным предписанием для граждан и диспозитивностью для государственного аппарата;

– наличие специфического комплекса правовых средств регулирования с целью достижения позитивного для общества и государства результата;

– правовому режиму свойственны особенности в формах реализации правовых норм, связанных в большей степени с осуществлением таких из них как исполнение, соблюдение и применение. В связи с этим правовой режим предполагает наличие специальных уполномоченных органов, осуществляющих применение права;

– правотворчество и правоприменение как форма реализации права, в условиях правового режима будут иметь свои специфические черты и принципы, к которым следует отнести оперативность, ограниченность во времени, в пространстве и по кругу лиц, особый процессуальный порядок и др.

Таким образом, правовой режим – это специальное правовое регулирование специфических общественных отношений с помощью комплекса правовых средств, осуществляемое с целью достижения позитивного для общества и государства результата, в определенные, кратковременные периоды времени, как правило, в не характерных для нормального состояния ситуациях.

Известна точка зрения Н.И. Матузова и А.В. Малько, считающих, что хотя правовой режим нельзя в полном объеме отождествлять с понятием «механизм правового регулирования», но вместе с тем правовой режим нельзя и отделять от этого понятия, поскольку он реализуется через механизм правового регулирования, представляющий собой общий порядок, процесс действия права. Если механизм правового регулирования – юридическая категория, показывающая, как осуществляется правовое регулирование, то правовой режим – в большей мере содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать определенный участок жизнедеятельности людей. Он представляет собой специфический механизм правового регулирования, его особый порядок, направленный на конкретные виды субъектов и объектов, устанавливающий рамки, в которых эти субъекты и объекты взаимодействуют¹³.

В теории права, при всей неоднозначности подходов к понятию правового регулирования (как совокупности

¹¹ Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: Дис...д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 289.

¹² Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики//Правоведение. 1996. №1.

¹³ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч.

правовых средств), можно выделить доминирующий подход, в рамках которого его можно представить как деятельность государства по подготовке и принятию норм права, их реализации в конкретных отношениях и применении государственного принуждения к правонарушителям с целью достижения стабильного правопорядка¹⁴. То есть, правовое регулирование как явление значительно шире, чем собственно правотворчество и охватывает сферу правореализации, правоотношений и юридической ответственности. Этот вывод подтверждается и анализом стадий правового регулирования, среди которых выделяют: стадию необходимости правового регулирования общественных отношений; стадию создания, принятия правовой нормы; стадию реализации права; стадию возникновения прав и обязанностей у конкретных субъектов; стадию привлечения к юридической ответственности. Обобщение данных стадий позволяет выделить как минимум три основных элемента правового регулирования: правовые нормы, правоотношения, акты реализации юридических прав и обязанностей.

На основе анализа правового режима как общетеоретической категории можно сделать вывод о том, что только полная детализация всех его элементов в нормативном правовом акте способна придать ему стабильность, восприимчивость со стороны адресата, высокую эффективность, обеспечить бесперебойную работу механизма правового регулирования. Отсутствие основных структурных элементов правового режима, соответствующих основным элементам правового регулирования, само по себе превращает правовой режим в недостроенную, нерабочую конструкцию.

Правовой институт как совокупность правовых норм, являющийся следствием правотворческой деятельности представляет собой лишь первый этап (элемент) правового регулирования и соответственно осуществляемого правового режима. Правовой режим выходит далеко за пределы нормативно-правового акта, закрепляющего только его нормативную основу. Законы, указы, постановления являются лишь частью правового режима, его структурным элементом, а закреплённость в законодательстве – только одна из характеристик этой категории. Можно говорить о том, что правовой режим – это переходное, связующее звено между содержанием и формой права. Поэтому и проведенные исследования по вопросу правовых режимов представляют собой анализ действующих юридических норм, закрепляющих тот

или иной отраслевой институт права (диссертационные исследования защищены по конституционному праву, административному праву, финансовому, военному), в то время как объем и содержание этих двух явлений соотносятся как часть и общее.

Существование категории «правовой режим» свидетельствует о многогранности, объемности права, о том, что сведение его к нормативности вовсе не означает сведение всей правовой действительности к одной лишь совокупности правовых норм. Как только право рассматривается в динамике, в функционировании, так сразу же оно раскрывается новыми существенными гранями и возникает необходимость многопланового, широкого освещения правового регулирования таких его сторон, как способа, метода, типа регулирования, правоотношений, порождаемых нормами права. Поэтому полная характеристика правового режима предполагает изучение и других стадий этого режима – реализации права; правоотношений возникающих в этих режимах, особенно их субъектного состава; соотношения субъективных прав и юридических обязанностей; актов реализации права, в частности правоприменительных актов; особенностей юридической ответственности и др.

Правовой институт как элемент правового режима, представляя собой первичную правовую общность, объединяет в себе группу, комплекс взаимосвязанных юридических норм, регулирующих определенный вид схожих, близких по содержанию и в этом смысле родственных общественных отношений. Эти нормы права составляют гармоничные группы, подчиняющиеся внутренним закономерностям, которые в то же время являются закономерностями, объединяющими конкретные общественные отношения. Правовой институт обладает такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельной правовой нормы становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений. Например, разрушится правовое регулирование правоотношений в условиях военного положения современной России при изъятии из него правовых норм об ограничениях прав и свобод человека или норм о передаче своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления органам военного управления.

Можно предположить, что правовой режим – основное (причем комплексное) составляющее звено правовой материи. Из всех явлений правовой действительности, из всего правового инструментария он один снабжен всеми необходимыми элементами самостоятельного существования и эффективного функционирования. На основании вышеизложенного, следует

¹⁴ Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С.153.

еще раз отметить недопустимость отождествления категорий «правовой институт» и «правовой режим», исходя из того, что институт права это логический итог правотворческой деятельности компетентных, уполномоченных органов, который выступает лишь одним из элементов правового регулирования или особой его разновидности – правового режима.

Подобный вывод находит дополнительное подтверждение в правовом закреплении некоторых правовых режимов в англо-саксонской правовой системе. Так, в Великобритании основу особых правовых режимов составляет не только наличие специальных законов, но и примерно два десятка судебных решений, посвященных различным аспектам общественных отношений в период чрезвычайного положения, а также особую правоприменительную деятельность – рассмотрение военными судами определенной категории дел, т.е. речь идет о вопросах правореализации и особой деятельности механизма государства.

Правовой режим как содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать определенный участок жизнедеятельности людей, позволяет понять, как происходит трансформация требований норм права, правовых предписаний в правомерное поведение субъектов, из каких стадий состоит этот процесс, позволяет выделить ключевые юридические инструменты способствующие достижению целей установления (введения) соответствующего режима.

Правовой режим – органическая часть государственного и политического режимов. Если государственный режим определяется обычно как совокупность методов, приемов, средств, способов осуществления государственной власти, то политический режим – как функциональная (деятельная) сторона политической системы общества. Политический и государственный режимы, отражая содержательный момент принятия и исполнения управленческих решений, придавая политической жизни определенную направленность, непосредственно обуславливают основные черты, состояние, общие свойства, параметры правовых режимов. В условиях политической борьбы все правовые режимы в той или иной степени неизбежно приобретают политическую окраску. Ведь они, в конечном счете, – продукт государственной деятельности, а государство и вся его работа – эпицентр политики. Поэтому не может быть таких правовых явлений, средств, понятий, категорий, которые бы существовали сами по себе, в чистом виде. С другой стороны, именно с помощью правовых режимов практически утверждаются и реально функционируют режимы

государственные и политические, ибо последние, как правило, облакаются в определенную юридическую форму. Правовой режим – неотъемлемое свойство власти, ее устройства, деятельности, социальной направленности, степени демократичности. Он обусловлен интересами государства, волей законодателя, а также спецификой и характером общественных отношений, требующих к себе особых подходов, форм и методов правового воздействия, своеобразного юридического инструментария для своей организации. Правовой режим – одно из проявлений нормативности права, но на более высоком уровне. Он соединяет в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств, который диктуется возникающими целями. Правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуют оптимальному использованию конкретных объектов. В этом смысле значение правовых режимов существенно возрастает, поскольку данное правовое средство способно максимально эффективно воздействовать на социальную среду.

Исходя из направленности соответствующих правовых режимов, можно выделить следующие его виды:

– стимулирующие правовые режимы (льготного налогообложения, труда и отдыха, земель сельхоз назначения, особых экономических зон и др.), в которых правовое регулирование направлено на стимулирование экономической деятельности, привлечение в данную сферу общественных отношений инвестиций, трудовых ресурсов, рождаемости (в демократических государствах). Соответственно способы правового регулирования здесь преобладают диспозитивные, управомочивающие;

– жесткие ограничивающие режимы (военного, осадного, чрезвычайного, карантинные, рождаемости (в авторитарном современном Китае) и др.), осуществление которых направлено на обеспечение суверенитета государства, жизни, здоровья и благополучия граждан. Такие режимы, как правило, должны быть детально разработаны на законодательном уровне, все меры, предусмотренные им, выделены в исчерпывающий перечень, акты нижестоящих органов власти только уточняют в соответствии со своей компетенцией отдельные моменты в регулировании. В их осуществление преобладают императивные и запретительные методы.

По предмету правового регулирования правовые режимы могут быть: конституционными, административными, экологическими, земельными, военными. Соответственно правовые режимы могут быть в сфере публичного и частного права.

По сфере и продолжительности действия правовые режимы могут носить продолжительный характер: режим земель сельскохозяйственного назначения или правовой режим лесного фонда, так и относительно короткий временный период: чрезвычайного положения, режим контртеррористической операции. Действовать на всей территории государства: режим государственной границы, на части территории: режим ликвидации последствий чрезвычайного характера.

Отдельным предметом исследования содержания правового режима является вопрос о типах и методах его осуществления. Как отмечалось выше в жестких правовых режимах, направленных на обеспечение безопасности государства и его суверенитета, жизни и здоровья большей части граждан, преобладают императивные и запретительные методы в отношении физических и юридических лиц, их объединений с одной стороны и наделение органов государственной власти дискреционными полномочиями с другой.

Как известно, правовая система любой страны предоставляет органам законодательной и исполнительной власти некоторую свободу действий при принятии решений. Существование подобного усмотрения обусловлено творческим характером управленческой деятельности, ее разносторонностью, сложностью возникающих общественных отношений и правоприменительных ситуаций в различных сферах жизнедеятельности. Вместе с тем в юридической действительности встречаются ситуации, когда в отсутствие норм права, регулирующих определенную сферу деятельности, органы государственной власти в процессе практической деятельности пытаются восполнить правовые пробелы индивидуальным регулированием. В этой связи имеется устоявшаяся позиция Н.И. Матузова и А.В. Малько, считающих, что главная особенность правового режима «состоит в том, что он, по определению, создается, закрепляется, регулируется правом, основан на праве. Вне правовой сферы он немислим...»¹⁵. Поэтому такой режим деятельности органов государства можно было бы назвать фактическим или управленческим, но не правовым. Поэтому, следует предположить, что и общедозволительный тип правового регулирования недопустим в деятельности органов исполнительной власти при осуществление правовых режимов, приоритет должен отдаваться разрешительному типу правового регулирования, определяемому формулой: «дозволено делать только то, что прямо разрешено

законом» – принципу, создающему законную основу для правового усмотрения. Сторонники такого подхода справедливо считают, что формирование правового государства должно базироваться не на произвольно издаваемых органами власти индивидуальных актах, адресованных конкретным субъектам отношений, а на общих правилах поведения, закрепленных в нормах права. Сказанное предполагает как можно более широкую детализацию исчерпывающего перечня полномочий органов государства при осуществление ограничивающих правовых режимов.

Вместе с тем, невозможно и не реально с позиции человеческого разума предвидеть возможное развитие всех жизненных ситуаций при осуществление наиболее сложных и многоаспектных правовых режимов, таких как военного положения или чрезвычайного положения. К примеру, даже гипотетически нельзя закрепить законодательно положение об организации эвакуации и введение комендантского часа при приближение противника к населенному пункту ближе, чем на 100км. Такое решение будет в большей степени зависеть не столько от закрепления его в нормах права, сколько от массы субъективных и объективных факторов, которые предусмотреть ни один правотворческий орган не в состоянии. Этот вопрос будет решаться в зависимости от стойкости и героизма личного состава действующей армии (пример 28 панфиловцев под Москвой 1941г.), сил и средств наступающих войск, погодных условий и множества других факторов, предусмотреть которые в нормативных правовых актах физически не возможно, поэтому здесь бесспорно будет и должно иметь место усмотрение, осуществляемое правоприменителем (органами военного управления) и значительное количество индивидуальных правовых актов.

Другой разговор, что дискреция должна иметь свои границы, выходить за пределы которых субъект управления не вправе. Усмотрение всегда должно быть правовым, осуществляться в рамках закона и соответствовать требованиям законности.

Поднятые в статье проблемы достаточно сложны и неоднозначны и призваны в первую очередь актуализировать исследования, направленные на уяснение правовой природы, сущности и содержания относительно нового явления общей теории права – правовых режимов. По нашему мнению это специальное правовое регулирование специфических общественных отношений с помощью комплекса правовых средств, осуществляемое с целью достижения позитивного для общества и государства результата, в определенные, относительно кратковременные периоды времени, как

¹⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.

правило, в не характерных для нормального (обычно-го) состояния ситуациях. Правовые режимы состоят как минимум из трех основных элементов: правовых норм (институтов), правоотношений, возникающих в этих условиях и актов реализации юридических прав и обязанностей. Поэтому проводить между ними и институтами права знак равенства является по крайней мере не логичным.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000.
3. Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2008.
4. Дьяченко И.Л. Конституционный правовой режим военного положения в России. Дисс...канд. юрид. наук. М., 2003.
5. Земельное право. Учебник /под ред. Г. Е. Быстрова, Р.К. Гусева, А.В. Бабанова. М., 2008.
6. Зиборов О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование). Дисс...канд. юрид. наук. М., 2002.
7. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: Дис...д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985.
8. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985.
9. Натасhev А.Е., Стручков Н.А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967.
10. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2005.
11. Словарь иностранных слов. М., 1984.
12. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. М., 2004.

13. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
14. Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации. М., 2003.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave. M., 1989.
2. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo. M., 2000.
3. Bakhrakh D.N., Rosinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. M., 2008.
4. D'yachenko I.L. Konstitutsionnyi pravovoi rezhim voennogo polozheniya v Rossii. Diss...kand. yurid. nauk. M., 2003.
5. Ziborov O.V. Institut voennogo polozheniya po rossiiskomu pravu (istoriko-pravovoe issledovanie). Diss...kand. yurid. nauk. M., 2002.
6. Isakov V.B. Problemy teorii yuridicheskikh faktov: Dis...d-ra yurid. nauk. Sverdlovsk, 1985.
7. Morozova L.A. Konstitutsionnoe regulirovanie v SSSR. M., 1985.
8. Natashev A.E., Struchkov N.A. Osnovy teorii ispravitel'no-trudovogo prava. M., 1967.
9. Rushailo V.B. Spetsial'nye administrativno-pravovye rezhimy v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk. M., 2005.
10. Sryrykh V.M. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik. M., 2004.
11. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Pravovye rezhimy: voprosy teorii i praktiki // Pravovedenie. 1996. № 1.
12. Fedorov V.A. Pravovoi institut isklyuchitel'nogo (voennogo i chrezvychainogo) polozheniya v Rossiiskoi Federatsii. M., 2003.