

Раздел 1. Методология, теория и история государственно-правового регулирования

ЛИМАНСКАЯ А.П., limanskayaa@mail.ru	LIMANSKAYA A.P., limanskayaa@mail.ru
Кафедра гражданского права; Ростовский филиал Российской академии правосудия 344000, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, 66	Chair of Civil Law; Rostov branch of the Russian Academy of Justice, Lenin Avenue 66, Rostov-on-Don, 344000, Russian Federation

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Реферат. Предметом исследования выступило множество факторов, определяющих эффективность функционирования специальных правовых режимов. Рассмотрены с теоретическим обоснованием и примерами из действующего законодательства и правоприменительной практики следующие факторы: грамотность сконструированной структуры особых порядков регулирования; адекватность характера юридических средств тем интересам и задачам, которые специальный правовой режим должен реализовать; профессиональная подготовка субъектов, обеспечивающих реализацию правовых порядков; уровень правосознания и правовой культуры общества в целом и участников специфических общественных отношений; качество правоприменительной деятельности. Последнему фактору уделяется особое внимание. Авторская позиция заключается в том, что действенность специального правового режима зависит, в первую очередь, от качества законодательной техники: грамотности изложения текста, четкости и доступности для понимания содержания режимных правил, отсутствия противоречивости и двусмысленности юридических формулировок, степени конкретизации правовых установлений и т.д. Вместе с тем даже «качественный» закон может нивелировать функционирование особых правовых порядков, если он претворяется в жизнь фактически неправильно. С использованием примеров из правоприменительной практики показано, как правоприменитель реализует положения общего правового режима в условиях, предусмотренных для специального правового режима. Приводятся и иные конкретные примеры из судебной практики, когда смысл закона искажается в ходе его применения и, как результат, требования нормативного правового акта не выполняются. Обосновывается, что правоприменительная деятельность, являясь важнейшим условием эффективного функционирования специальных правовых режимов, сама может создавать препятствия для их осуществления. В качестве основных причин этого называются бюрократизм и коррупция во всех эшелонах власти.

Ключевые слова: специальный правовой режим, эффективность реализации, правоприменительная деятельность.

FACTORS OF EFFECTIVE PERFORMANCE OF THE SPECIAL LEGAL REGIMES

Abstract. The effective performance of the special legal regimes is influenced by numerous factors. They include literacy of the structure of special regulation orders; appropriateness of the nature of the legal arrangements to the interests and tasks, which the special legal regime must implement; training of subjects, ensuring implementation of legal orders; the level of legal awareness and culture of the society and participants of the specific social relations, as well as the quality of law enforcement. Special attention is given to the last component. The author's position is that the effectiveness of the special legal regime depends primarily on the quality of legislative mechanism: literate presentation of the text, accuracy and intelligibility of performance rules, absence of divergence and ambiguity of legal wordings, the level of specification of legal principles, etc. At the same time even the qualitative law may be ineffective if it is put into practice incorrectly. Using examples from law enforcement practice, the author describes how the law enforcer implements the provisions of the general legal regime in conditions provided for the special legal regime. Some examples from court practice are given when law can be wrested during its implementation and the legislative requirements are not met. Law

enforcement practice being a key element for the effective performance of the special legal regimes can itself be an obstacle for their implementation. The author comes to the conclusion that the main causes of it are bureaucracy and corruption.

Keywords: special legal regime, efficiency of implementation, law enforcement activities.

Целенаправленное воздействие специальных правовых режимов на регулируемые общественные отношения обеспечивается одной из активных форм его осуществления – правоприменением. Последнее выступает важнейшим показателем эффективности и полезности нормативных установлений. Без подкрепления юридической нормы ее правильным применением в практике судебных, административных и других органов трудно рассчитывать на желаемый социальный эффект. Поэтому следует уделять особо пристальное внимание критериям эффективности специальных правовых режимов.

Одним из факторов, способствующих эффективному функционированию специальных правовых режимов, выступает качество 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 на практике.

Неоднозначность юридических формулировок может привести и нередко приводит к неправильному либо разнобразному применению специальной правовой нормы в юридической практике. В качестве примера выступает определение понятия «вид разрешенного использования земельного участка» [1, с. 42-44]. Ввиду отсутствия четкой формулировки данного термина в Земельном и Градостроительном кодексах Российской Федерации суды пытаются самостоятельно дать определение термина «вид разрешенного использования земельного участка» в зависимости от видов использования, предусмотренных зонированием территорий, с учетом конкретизации Земельным кодексом РФ конкретной категории земельного участка либо в зависимости от правового положения собственников, владельцев участков земель [2]. Более того, в ряде слу-

чаев судебная практика исходит из того, что земельный участок может иметь вид разрешенного использования, который не соответствует видам, предусмотренным градостроительным регламентом [3].

Также необходимо отметить, что на эффективную реализацию специального правового режима влияет степень конкретизации правовых установлений. Однако данному требованию отвечают далеко не все особые порядки правового регулирования. В частности, особый режим имущества казенных предприятий определяется как нормами о праве оперативного управления, закрепленными в Гражданском кодексе РФ, так и предписаниями Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ (в ред. от 2 июля 2012 г.) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», 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 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 связи с этим 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. [4, с. 63-64]

Кроме того, эффективность специальных правовых режимов, а значит, и их действенность применения на практике зависят от оптимального набора юридических средств в той или иной ситуации. Отклонение от соблюдения этого правила может либо привести к совершенно 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, рост нигилистических настроений и, как следствие, вызвать рост преступности, а в целом подрыв веры в справедливость сложившегося порядка вещей.

Необходимо отметить и то обстоятельство, что конструкция специального правового режима как внутренне согласованной и непротиворечивой системы является объективно необходимым способом его существования и успешного функционирования. Поэтому к числу факторов эффективной реализации особого порядка правового регулирования относится внутренняя взаимосвязанность и взаимосогласованность структурных элементов режима. Напротив, противоречивость нормативных предписаний, отсутствие механизма реализации отдельных элементов специального правового режима только лишь препятствуют повышению уровня эффективности особого порядка правового регулирования.

Таким образом, действенность специального правового режима 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 и не может обеспечить безусловную беспрепятственную реализацию прав и беспрекословное исполнение обязанностей. Более того, закон может оказаться неэффективным даже в том случае, если он качественен. Причиной подобной ситуации может быть неправильное, несправедливое применение нормативных правовых актов либо изменение условий его реализации. Иными словами, большое значение приобретает и правоприменительная деятельность.

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 Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «Об охране окружающей среды»

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. Более того, 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 пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Несмотря на то, что п. 6 ст. 90 Земельного кодекса РФ не допускает на указанных территориях строительства каких-либо строений, сооружений и зданий, а ст. 28 Федерального закона от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» и п. 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Минтопэнерго России 29 апреля 1992 г., и постановление Гостехнадзора России от 24 апреля 1992 г. N 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 п. 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, допуская возможность строительства возводимых объектов на территории специальной зоны [5; 6].

Кроме того, учитывая высокую значимость правоприменительной деятельности в обеспечении оптимального функционирования специального правового режима, пристальное внимание следует уделить формированию высококвалифицированного корпуса правоприменителей. Ни для кого не является секретом, что бюрократизм, коррупция во всех эшелонах власти довольно прочно вошли в нашу жизнь. Поэтому нередко препятствием для справедливого функционирования специальных правовых режимов 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. Дело в том, что правотворческий процесс может быть сведен к простому формализму без качественного индивидуального регулирования, и, напротив, применение права, не обремененное нормативными предписаниями, становится произволом. Специальный правовой режим

превращается в рабочую конструкцию как таковую 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 содержанием.

Список литературы

1. Кононов В.С. Правовое регулирование и порядок изменения правового режима разрешенного использования земельного участка // Российское правосудие. 2011. N 2 (58). С. 42-54.
2. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февр. 2010 г. N ВАС-16623/09 по делу N А40-13877/09-81-71. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19 авг. 2009 г. по делу N А17-1525/2009 (Высший Арбитражный Суд РФ оставил данный акт в силе). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Грипич С.А. Исключительные права казенных предприятий. Проблемы распоряжения // Закон и право. 2013. N 1. С. 62-66.
5. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 17 января 2010 г. N Ф09-10655/10-Сб. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 дек. 2011 г. N А63-10805/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Kononov V.S. *Pravovoe regulirovanie i poryadok izmeneniya pravovogo regima razreshennogo ispolzovaniya zemelnogo uchastka* [Legal regulation and order of change the legal regime of the permitted use of land]. *Rossiyskoe pravosudie* — Russian justice, 2011, no. 2 (58), pp. 42-54.
2. *Opredelenie Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 25 fevralya 2010 g. N VAS-16623/09 po delu N A40-13877/09-81-71* [Determination of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation on the case number VAS-16623/09 No. A40-13877/09-81-71 dated 25 February 2010]. *Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus»* — Access of legal reference system «Consultant Plus».
3. *Postanovlenie Vtorogo arbitrazhnogo appelyatsionnogo suda ot 19 avgusta 2009 g. po delu N A17-1525/2009* [Resolution of the Second Appellate Court in the case number A17-1525/2009 dated 19 August 2009]. *Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus»* — Access of legal reference system «Consultant Plus».
4. Gripitch S.A. *Iskluchitelnye prava kazennykh predpriyatij. Problemy rasporyazheniya* [Exclusive rights to state-owned enterprises. Disposal problems]. *Zakon i pravo* — Law and Legislation, 2013, no. 1, pp. 62-66.
5. *Postanovlenie Federalnogo arbitrazhnogo suda Uralskogo okruga ot 17 yanvarya 2010 g. N F09-10655/10-Sb* [Resolution of the Federal Arbitration Court of the Ural District No. F09-10655/10-Sb dated 17 January 2010]. *Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus»* — Access of legal reference system «Consultant Plus».
6. *Postanovlenie Federalnogo arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga ot 1 dekabrya 2011 g. N A63-10805/2010* [Resolution of the Federal Arbitration Court of the North Caucasus region No. A63-10805/2010 dated 1 December 2011]. *Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus»* — Access of legal reference system «Consultant Plus».