

НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ КАК БАЗОВАЯ ФОРМА ВОПЛОЩЕНИЯ ИСКЛЮЧЕНИЙ В ПРАВЕ

Аннотация. Для права как особой совокупности социальных норм, выполняющей роль государственного регулятора, исключения из правил необходимы так же, как и сами правила. Игнорирование разнообразного характера общественных отношений, фактических обстоятельств, личности людей в конечном счете приведет к несправедливости. При этом исключения в праве в обязательном порядке должны быть закреплены в юридической норме. Норма-исключение объективируется во внешнем реальном мире в какой-либо юридической значимой форме. В правовой системе России, при всем ее своеобразии и специфике, ведущая роль принадлежит такой форме права, как нормативный правовой акт. Соответственно, большая часть норм-исключений находит свое выражение в НПА.

Нормы-исключения по-разному выражаются в НПА. Могут быть, хотя и достаточно редко, автономные НПА-исключения. Чаще встречается материализация норм-исключений в отдельных статьях (пунктах) НПА либо в структурных элементах статьи: частях, пунктах, подпунктах, абзацах. Иногда нормы-исключения концентрируются в примечаниях или приложениях к НПА. Наиболее распространенным и удобным способом имплементации исключения в текст НПА выступает законодательная оговорка. Несмотря на определенные сложности, именно оговорка наиболее целесообразна для сочетания правила и исключения как правового предписания. Приемлемый синтез правил и исключений из них, достигаемый посредством оговорки, позволяет НПА максимально полно регламентировать общественные отношения.

Ключевые слова: исключение, иерархия исключений, правило, форма права, нормативный правовой акт, законодательная оговорка, норма-исключение, общие законы, специальные законы, привилегии и иммунитеты как исключения.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.116.7.059-069

Исключения из правил — поразительный по ареалу своего распространения феномен, являющийся неотъемлемой частью бытия, характерный для любой его сферы. Исключения присутствуют в технических и технологических процессах, компьютерном программировании, медицине, лингвистике, экономике и т.д.

Для права как особой совокупности социальных норм, выполняющей роль государственного регулятора, исключения из правил необходи-

мы так же, как и сами правила. Игнорирование разнообразного характера общественных отношений, фактических обстоятельств, личности людей в конечном итоге приведет к несправедливости.

Острота проблем, связанных с исключениями, детерминирована как качественными, так и количественными факторами. В частности, в современном российском законодательстве не существует нормативного правового акта (НПА),

© Суменков С. Ю., 2016

* Суменков Сергей Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент Пензенского государственного университета

sumenkov@bk.ru

440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

который не содержал бы прямо или завуалированно исключения из единого для всех правила.

Между тем имплементация исключений в различные формы права обуславливает постановку вопроса об иерархической неоднородности последних.

Для исключений доминирование формы, в которой они проявляются, имеет, пожалуй, даже большее значение, чем для правил. Как думается, подобное объясняется тем, что само существование исключений как альтернативных либо противоположных правилам вариантов регуляции возможно лишь при закреплении их в неоспоримых (и по месту в иерархическом ряду, и по юридической силе) формах.

Применительно к исключениям предметом обсуждения становится определение ведущей формы права современной России. Разрешение этой проблемы зависит в первую очередь от того, к какой правовой семье принадлежит правовая система РФ.

Констатация различных позиций¹ и непременный учет особенностей правовой системы России² всё же не могут, по нашему мнению, повлиять на «классическую», общераспространенную точку зрения, согласно которой правовая система России — неотъемлемая часть романо-германской правовой семьи. «Прежде всего следует признать, — абсолютно справедливо утверждает А. В. Мицкевич, — что правовая система современной России была и остается системой государства европейской континентальной семьи. Поэтому ей присущи особенности источников права государств континентальной Европы»³. В свою очередь, сложно отрицать то, что «общепризнанным центром развития романо-германской правовой семьи считается континентальная Европа»⁴. Таким образом, Россия, которая географически

входит в зону континентальной Европы, с точки зрения сравнительного правоведения принадлежит к романо-германской правовой семье.

М. Н. Марченко, изучая отличительные черты романо-германского права, указывает на «особую значимость закона в системе источников права»⁵. Безусловно, соглашаясь с данной позицией, хотелось лишь уточнить, что к основным источникам романо-германской правовой семьи, наряду с законами, относятся и подзаконные акты, в совокупности представляющие собой единую систему.

Таким образом, можно с уверенностью констатировать: нормативный правовой акт — базовая и наиболее распространенная форма права в романо-германской правовой семье в целом и в российской правовой системе в частности.

Соответственно, нормативный акт оптимален в качестве внешнего выражения как правил регламентирования общественных отношений, так и исключений из них. Подобное объясняется как качественными, так и количественными характеристиками самих нормативных правовых актов.

И юридическая наука⁶, и действующее законодательство⁷ исходят из того, что изложение норм права в НПА потенциально предполагает аккуратность, логичность, определенность формулировок. Не случайно закон исторически рассматривался как «лучший “технический способ” установления четких норм в эпоху, когда сложность общественных отношений выдвигает на первый план среди всех аспектов правильного решения его точность и ясность»⁸. Последнее особенно важно для исключений, ибо олицетворяемые ими изъятия и (или) дополнения из общих правил, предполагающие к тому же альтернативный вариант регуляции, должны быть предельно четко закреплены в НПА.

¹ См.: Марченко М. Н. Является ли правовая система России составной частью романо-германской правовой семьи? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 66—76.

² См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 167—177.

³ Мицкевич А. В. Формы выражения, или источники, права // Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2007. Т. 2. С. 270.

⁴ Марченко М. Н. Источники права. М., 2008. С. 418.

⁵ Указ. соч. С. 441.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000. С. 9.

⁷ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁸ См.: David R. English Law and French Law. L., 1980. P. 56—84.

Восприятие нормативного акта как наиболее приемлемой формы права объясняется не только его возможностями с точки зрения правотворческой техники (об этом еще будет сказано ниже), но и такими концептуальными качествами НПА, как общеобязательность, рассчитанность на многократное применение, распространение на неопределенно широкий круг субъектов. Подобные свойства позволяют формулировать нормативные правила и исключения, что обеспечивает надлежащее правовое регулирование.

При этом бесспорным признается деление НПА на законы и подзаконные акты.

Законы предельно разнообразны. В контексте настоящего исследования отдельного внимания, на наш взгляд, заслуживает такой критерий классификации законов, как объем их действия.

Здесь различают общие и специальные законы. Первые, по мнению Е. Н. Трубецкого, «простираются на всех граждан данного государства и обнимают все подлежащие им отношения», специальные законы «издаются для известного разряда лиц и специальных отношений, отличающихся особенными свойствами, которые не соответствуют общим нормам и требуют поэтому особых норм»⁹.

Как думается, ключевым в данной характеристике является слово «норма». Закон как нормативный акт — это форма объективизации юридических норм, как общих, так и специальных. В зависимости от того, какая разновидность норм материализуется в том или ином законе, определяется его отношение к общим или специальным актам.

Доминирование нормы (как содержания) вовсе не означает умаления формы и, соответственно, роли специальных законов и отрицание их своеобразия. «Специальные законы... должны отвечать особым требованиям юридической технологии: четко и предметно конкретизировать действие общего положения; оттенять особенности и специфику; сужать объем и сферу его действия; закреплять особые условия реализации и т.д.»¹⁰.

Между тем способность юридической нормы относить законы к общим или специальным обуславливает постановку вопроса и о существовании законов-исключений.

Действительно, если специальные нормы находят свое выражение в специальных законах, то нормы-исключения, как автономная их разновидность, должны воплощаться в законах-исключениях. В качестве примера можно привести имеющие место в праве дореволюционной России законы-привилегии¹¹, «устанавливающие какое-либо преимущество в пользу какого-либо лица или разряда лиц»¹².

По мнению Е. Н. Трубецкого, причины создания законов, отличных от общих, «вызываются разнообразием целей общественной жизни и издаются в тех случаях, когда общее правило не может быть приспособлено к индивидуальному случаю...»¹³.

На наш взгляд, приведенное высказывание в большей степени характеризует не просто специальные законы¹⁴, а именно законы-исключения¹⁵. Определяющим моментом служит прямое указание на то, что общим правилом невозможно охватить разнообразие жизни¹⁶.

⁹ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 91.

¹⁰ Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 45.

¹¹ Привилегия, и об этом было неоднократно сказано, бесспорно является исключением, направленным на создание режима наибольшего благоприятствования определенным субъектам (см.: Малько А. В., Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения. Пенза, 2005).

¹² См.: Трубецкой Е. Н. Указ. соч. С. 91.

¹³ Трубецкой Е. Н. Указ. соч. С. 91.

¹⁴ Не случайно, как думается, Е. Н. Трубецкой, дает несколько иную характеристику категории «специальный закон», соотносящейся с законом-исключением как целое и часть (см.: Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. С. 92).

¹⁵ Каждая норма-исключение есть специальная норма, но не всякая специальная норма является нормой-исключением. Подобное высказывание вполне проецируется и на корреляцию специальных законов с законами-исключениями.

¹⁶ О детерминации появления исключений в праве разнообразием общественных отношений см.: Суменков С. Ю. Исключения в праве как результат отображения многообразия жизни // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14). С. 96—100.

Наглядной иллюстрацией закона-исключения служит Федеральный закон от 12 июля 1995 года № 100-ФЗ «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области»¹⁷. Данный Закон, предоставивший в 1995 года право поступления без вступительных экзаменов для получения бесплатного образования в государственные или муниципальные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального РФ, без сомнения, являлся исключением из правила о получении бесплатного образования, высшего образования на конкурсной основе. В совокупности нормативные акты, предусматривающие как правила¹⁸, так и исключения из них, составляли на тот исторический момент глобальное нормативно-правовое предписание, регламентирующее порядок получения бесплатного высшего образования.

Надо отметить, что отдельные законы-исключения крайне редко встречаются в массиве НПА¹⁹. Это объясняется тем, что, издавая закон, субъект законотворческого процесса стремится максимально полно и широко охватить пласт подвергаемых регламентации отношений. Что принципиально достижимо только тогда, когда закон представляет собой предельно целесобразный синтез правил и исключений.

В настоящее время можно с абсолютной уверенностью констатировать, что любой из действующих российских законов (вне зависимости от видовой принадлежности) содержит как правила, так и исключения.

Закрепление исключений именно в законах позволяет не только сделать вывод об использовании исключений при регулировании наиболее важных сфер общественной жизни, но и утверждать, что такие исключения — властные веления государственных законодательных органов либо воля народа на референдуме; принимаются исключения в особом порядке, а значит, подвергаются тщательному обсуждению в процессе проведения трех чтений законопроекта; наделены высшей юридической силой. Последняя характеристика исключений детерминирует вопрос о взаимосвязи исключений, зафиксированных в законах, с правилами, находящимися в подзаконных НПА.

По нашему мнению, при подобном соотношении необходимо учитывать, что:

- а) юридическая сила закона выше, чем у подзаконных НПА;
- б) при конкуренции общих и специальных норм приоритет отдается специальным предписаниям²⁰ (а нормы-исключения, как уже отмечалось, являются особой разновидностью специальных норм).

Таким образом, исключения, имеющие место в законах, обладают приоритетом над правилами²¹, сформулированными в подзаконных НПА²².

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2756.

¹⁸ В данном случае речь идет о правилах, определенных ч. 3 ст. 43 Конституции РФ и Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу).

¹⁹ Единственный закон-исключение, имеющийся в действующем законодательстве: Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 288-ФЗ «О ратификации Протокола об условиях и порядке применения в исключительных случаях ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5738.

²⁰ «Следует иметь в виду и тот факт, — пишет И. Н. Сенякин, — что при конкуренции общего предписания и специальной нормы-изъятия или исключения надо применять последнюю, так как она в данном случае действует вместо общей нормы» (см.: Сенякин И. Н. Указ. соч. С. 55).

²¹ Речь идет не о методологическом превалировании исключений над правилами, а о сравнении предписаний, зафиксированных в актах различной юридической силы. Исключения, доминирующие над правилами, закрепленными в подзаконных НПА, в свою очередь, детерминированы правилами, содержащимися в законах.

²² Этот вывод подтверждается примерами из законодательства. См., в частности: постановление Правительства РФ от 28 ноября 2007 г. № 817 «Об утверждении Правил предоставления в 2008 году межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату в соответствии с федеральным законодательством денежного довольствия, заработной платы и социальных выплат сотрудникам и работникам территориальных подразделений Государственной противопожарной службы, содержащимся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, за исключением под-

Подзаконные НПА представляют собой сложный и неоднородный конгломерат правовых актов, изданных различными субъектами и направленных на конкретизацию и дополнение положений законов. Традиционно в систему подзаконных НПА входят указы и распоряжения Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные акты (постановления, распоряжения, приказы, инструкции и т.п.) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления; локальные нормативные акты. Указанные акты приведены в иерархичной последовательности, которая хотя и вызывает некоторые вопросы, все-таки на настоящий момент является достаточно определенной как на практике, так и в теории²³.

Однако, помимо иерархичности, система подзаконных НПА характеризуется целым рядом проблем, прежде всего несоответствием юридической формы акта и его содержания. «Отсутствие терминологической ясности и определенности с использованием юридических форм правовых актов тесно связано с проблемой неопределенности юридической функции (содержания) акта. Это, в свою очередь, порождает издание смешанных и нетипичных актов, определить нормативный или ненормативный характер которых представляется затруднительным»²⁴.

Применительно к исключениям в праве подобное негативное состояние обуславливает дополнительные сложности при выборе и реализации весьма специфичного юридического

средства²⁵. Например, согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»: «Государственное или муниципальное предприятие распоряжается движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения, самостоятельно, *за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами*» (курсив наш. — С. С.).

Как думается, отсутствие четких, в первую очередь терминологических критериев отнесения того или иного акта, не являющегося законом, к «иным нормативным правовым актам» может вызвать определенные сомнения. Подобный скепсис более чем оправдан, поскольку речь идет о закреплении в подзаконных НПА исключений из правила, установленного федеральным законом (в данном случае — Федеральным законом № 161-ФЗ)²⁶.

Поэтому можно только согласиться с тем, что необходимо оговорить различные формы выражения для нормативных и ненормативных правовых актов (наименование, структура, наличие обязательных атрибутов и т.д.), степень юридической силы, порядок издания, обнародования и вступления в силу отдельно для актов нормативно-правового и для актов не нормативно-правового характера каждого государственного органа, что, бесспорно, повысит уровень культуры законотворческой (правотворческой) деятельности, укрепит стабильность действующего законодательства,

разделений, созданных в субъектах Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6284 ; приказ Минприроды России от 18 мая 2012 г. № 137 «Об установлении максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения одним лицом или группой лиц, за исключением случаев, предусмотренных частью 31 статьи 28 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 21 июня (выделено нами. — С. С.).

²³ См.: Толстик В. А. Иерархия источников российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 38—45.

²⁴ Толстик В. А. Указ. соч. С. 17—18.

²⁵ В частности, можно задаться вопросом: могут ли в распоряжении Президента РФ содержаться исключения из правил, закрепленных в его же указе? Теоретически — да, ибо распоряжение также может выступать в форме НПА, а юридическая сила указа либо распоряжения нигде не регламентирована.

²⁶ По нашему мнению, высказанное утверждение не противоречит посылу о приоритете закона над подзаконными актами. Потенциальная вероятность наличия исключений, содержащихся в подзаконных НПА, из правил, имеющих в законе, обусловлена санкционированием такой возможности законом (в данном случае — Федеральным законом № 161-ФЗ).

позволит последовательно проводить в жизнь требования законности²⁷. Все это, без сомнения, положительным образом скажется и на закреплении исключений в подзаконных НПА.

Надо отметить, что внедрение исключений в подзаконные нормативные акты аналогично способам воплощения исключений в законах. Такой вывод обусловлен тем, что и законы, и подзаконные НПА представляют собой разновидности одной и той же категории — НПА.

Исключения могут, как и законы, что уже отмечалось выше, формулироваться в одном целом акте-исключении. Количество подобных актов среди подзаконных НПА гораздо выше, чем число законов-исключений.

По нашему мнению, данное положение детерминировано тем, что законы имеют все же более обобщенную, схематичную природу. В свою очередь, подзаконные НПА, основное предназначение которых — дополнение либо конкретизация законов, априори сталкиваются с многообразием общественных отношений. Дифференцированность и полнота правового регулирования, необходимые для регламентации неоднозначных и сложных жизненных казусов, во многом достигается за счет наличия в текстах НПА исключений из единых для всех правил.

Вместе с тем факт преобладания подзаконных актов-исключений над законами-исключениями хотя и имеет реальную основу, носит всё же умозрительный характер.

На практике существование отдельных актов-исключений (будь то законов либо подзаконных НПА) наблюдается неизмеримо меньше относительно иных методов фиксации исключений в НПА.

Наибольшее распространение получило внедрение исключений в НПА посредством их закрепления в статье нормативного акта. «Статья — основная структурная единица текста нормативного акта, поскольку именно она

является носителем правовой информации. В принципе, можно предположить, что в статье должна содержаться юридическая норма, т.е. правило поведения, регулирующее то или иное общественное отношение»²⁸.

Полностью соглашаясь с предложенной дефиницией статьи нормативного акта, хотелось бы в очередной раз возразить против отождествления нормы и правила поведения. Как уже неоднократно говорилось, в массиве юридических норм могут быть как нормы-правила, так (что вполне естественно) и нормы — исключения из данных правил.

Соответственно, норма-исключение вполне может быть имплементирована в статью НПА. Наглядным примером выступает ст. 64 УК РФ.

Концентрация исключения из правил в отдельной статье, безусловно, является наиболее оптимальным путем включения их в текст НПА. Наличие в рамках одного нормативно-правового предписания обособленных статей, отдельно консолидирующих как правила, так и исключения, облегчает правореализующему субъекту выбор необходимой с точки зрения законности нормы, что однозначно способствует надлежащему правовому регулированию.

Надо отметить, что в правотворчестве формула «отдельная статья / норма-исключение» является менее распространенной, чем модель «статья, а в ней самостоятельными частями²⁹, пунктами³⁰, подпунктами³¹, абзацами³² — правила и исключения». На наш взгляд, это объясняется тем, что законодатель стремится предельно сузить нормативно-правовое предписание, в котором фигурирует исключение. Делается это для того, чтобы было максимально понятно: из какого правила существует конкретное исключение и при каких условиях последнее может быть (хотя бы потенциально) реализовано. Что же касается выбора того или иного компонента статьи, в котором воплощается исключение, то основным критерием

²⁷ См.: Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 32—34.

²⁸ Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2007. С. 219.

²⁹ См., например: ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

³⁰ См., например: п. 5 ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

³¹ См., например: пп. 2 п. 10 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

³² См., например: абз. 2 п. 10 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

здесь является информационный объем последнего. Соответственно, в зависимости от диапазона исключения можно предположить следующую градацию его выражения в статье НПА (по убывающей): часть, пункт, подпункт, абзац.

Данная схема гипотетически предусматривает пирамидальную конструкцию: если часть или пункт³³ содержат исключение³⁴, то оно распространяется соответственно на пункты или подпункты³⁵.

Наряду с подобным изложением действующее законодательство допускает и иной вариант, когда один компонент нормативного акта закрепляет правило, а другой — исключение³⁶.

По нашему мнению, оба способа имплементации исключений не противоречат друг другу, отвечают потребностям действующего законодательства, в котором объективно необходимо включение исключения из правил.

Противоречивое впечатление оставляет закрепление исключений посредством абзацев.

Положительным моментом служит то, что благодаря абзацу в статье (либо автономном элементе статьи: части, пункте), не подвергнутой дальнейшей стратификации, появляется возможность выделить исключительное положение из общего массива текста, обратить на исключение пристальное внимание³⁷. Однако даже в этом случае возникают вопросы, связанные с диапазоном действия исключений: к чему, собственно, относится исключение, из какого правила оно сделано?³⁸

В компонентах НПА, обладающих значительным объемом, к указанной проблеме добавляются технические, но от этого не менее важные, сложности. Так, абзацы не пронумерованы и, следовательно, ссылка на то или иное исключение достаточно затруднительна. Т. В. Кашанина по данному поводу верно отмечает: «... пользоваться ими (абзацами. — С. С.) крайне неудобно, поскольку они никак особо не обозначены. Пользователю данным нормативным актом необходимо их идентифици-

³³ Здесь имеется в виду пункт не как элемент статьи, а как автономная структурная единица нормативного акта.

³⁴ Исследование структурных элементов нормативных актов, необходимое при анализе исключений в праве, позволило сделать сопутствующий вывод о бессистемном отношении субъекта правотворчества к правилам обозначения подобных единиц. Это проявляется даже на уровне федеральных законов. Так, в разных законах компоненты статьи могут называться либо частями, либо пунктами. Подпункты, в свою очередь, могут обозначаться или арабскими цифрами, или буквами (кириллицей). Как думается, отсутствие какого-либо единообразия самым отрицательным образом сказывается на общей практике реализации законодательства вообще и такого специфического феномена, как исключения, в частности.

³⁵ Например, ч. 1 ст. 20 Федерального закона 20 ФЗ от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» имеет следующую формулировку: «1. Недвижимое имущество, принадлежащее подопечному, не подлежит отчуждению, за исключением: 1) принудительного обращения взыскания по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, в том числе при обращении взыскания на предмет залога; 2) отчуждения по договору ренты, если такой договор совершается к выгоде подопечного; 3) отчуждения по договору мены, если такой договор совершается к выгоде подопечного; 4) отчуждения жилого дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, принадлежащих подопечному, при перемене места жительства подопечного; 5) отчуждения недвижимого имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения и другое), если этого требуют интересы подопечного».

³⁶ См., например: ст. 40 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

³⁷ Так, абз. 2 п. 2 ст. 13 СК РФ акцентирует внимание на том, что законами субъектов РФ может быть разрешено в виде исключения вступление в брак до достижения возраста 16 лет.

³⁸ В частности, ст. 29 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170) содержит восемь абзацев, представляющих сложный комплекс общих и специальных правил, а также исключение из правил, направленных в конечном итоге на надлежащую регламентацию временного прекращения либо ограничения погрузки и перевозки грузов, грузобагажа вследствие обстоятельств непреодолимой силы, военных действий, блокады, эпидемии или иных не зависящих от перевозчиков и владельцев инфраструктур обстоятельств.

ровать путем подсчета, что крайне неудобно, да и, кроме того, можно легко ошибиться»³⁹. А между тем исключение — специфический феномен, само существование и тем более реализация которого априори предполагают наличие точной ссылки (указание на нормативный акт, статью (пункт) либо отдельный ее элемент: часть, пункт, подпункт)⁴⁰.

В контексте рассуждения о структурных единицах нормативного акта, в которые включаются исключения, необходимо упомянуть примечания и приложения.

«Примечание — часть нормативного акта, которое представляет государственно-властное установление, предназначенное для специального текстового или символического подчеркивания, носящее сопроводительный характер»⁴¹.

Взаимосвязь исключения и примечания обусловлена тем, что последнее «существует для акцентирования внимания на определенном фрагменте сопровождаемой нормы»⁴². Тем самым, нормативно оформляя исключение, субъект правотворчества стремится выделить его, заострить на нем интерес, расшифровать его отдельным образом, учитывая юридическое значение как исключения, так и правила, из которого оно делается.

Наглядным примером, на наш взгляд, выступает конструкция ст. 1.5 КоАП РФ. Часть третьей названной статьи содержит указание на возможность исключений из презумпции невиновности; непосредственно такое исключение изложено в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ.

Такой способ имплементации исключения объясняется магистральной ценностью постулата презумпции невиновности для правовой системы современного государства.

Более практическую направленность имеет закрепление исключений в приложениях к НПА. «Приложения повышают эффективность использования нормативного акта»⁴³. Подобное достигается за счет того, что приложения, на наш взгляд, обладают конкретизирующими и интерпретационными свойствами.

Именно приложения направлены на расшифровку и уточнение шаблонных, отчасти даже абстрактных положений НПА применительно к фактическим жизненным казусам. Сочетание посредством приложения правовых норм, обладающих эталонной, схематичной природой, и объективных реалий самым естественным образом объясняет поражающую многочисленность исключений в приложениях к НПА. При этом закрепление исключений в приложениях может не ограничиваться лишь внедрением необходимого исключения из правила, а порождать сложные законодательные конструкции. Например, ч. 8.2 Лесного кодекса РФ устанавливает следующее: «В исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений». В свою очередь, в развитие в том числе и указанной нормы, субъект Федерации принимает соответствующий нормативный акт. В частности, в Пензенской области принят Закон Пензенской области от 22 февраля 2007 г. № 1226-ЗПО «О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации»⁴⁴. Данный Закон имеет целый ряд приложений. В приложении 6 «Исключительные случаи осуществления заготовки древесины для обеспечения государственных нужд и муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений» на настоящий момент содержится два пункта, в которых законодатель прописывает, что же является исключительными случаями, при которых можно осуществлять заготовку древесины для обеспечения государственных и муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи.

По нашему мнению, прагматизм приложений, стремление максимально полно охватить различные аспекты общественных отношений

³⁹ Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 223.

⁴⁰ Иначе субъект просто не может реализовывать вариант поведения, выступающий в качестве альтернативы правилу. В противном случае это становится нарушением общеобязательного правила (правонарушением).

⁴¹ Баранов В. М., Кузнецов А. П. и др. Примечания в российском праве. Н. Новгород, 2005. С. 16.

⁴² Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 22.

⁴³ Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 230.

⁴⁴ Пензенские губернские ведомости. 2007. № 7. 6 марта.

согласуются с практической направленностью исключений, обусловленностью их наличия разнообразием жизни.

Вместе с тем приложение — структурная часть нормативного акта, следующая за заключительными положениями.

Имплементация исключений непосредственно в тексте НПА в подавляющем большинстве происходит посредством применения такого юридико-технического феномена, как законодательная оговорка.

В глобальном смысле любое исключение, в том числе содержащееся в отдельном НПА, выступает в качестве оговорки по отношению к правилу. Объем исключений также различный и может варьироваться в довольно широких пределах. Вместе с тем теоретически исключение всегда меньше, чем правило, что детерминируется логикой взаимосвязи части (исключения) и целого (правила).

За счет оговорки достигается максимальное приближение исключения к правилу, в том числе, что немаловажно, и в одной фразеологической единице текста. В частности, в одно и то же предложение можно включить и правило, и исключение из него. Это создает удобство для субъектов реализации права, позволяя даже визуально определять исключение из единого правила.

Наиболее подходящими для указанного конструирования нормативного материала служат такие формулировки, как «за исключением случаев (-ая)», «за исключением». Что же касается словосочетаний «в порядке исключения», «в виде исключения» и, в особенности, «исключительный случай», то они либо вмонтированы вместе с правилом в единое предложение, либо воплощаются в отдельной, самостоятельной части текста (предложении).

При любом варианте именно оговорка обеспечивает текстуальное и смысловое единство правила и исключения, обуславливает выполнение требования о том, что «правило должно излагать до исключения».

Наличие проблемных аспектов, многочисленных, обусловленных взаимосвязью оговорок и исключений, не может являться фактором отрицания их главенствующей роли при имплементации исключений. Выступая в тексте нормативного акта в качестве расширительного дополнения по отношению к правилу, оговорка служит на настоящий момент наилучшим, даже с лексической точки зрения, способом фиксации исключений в тексте НПА.

Подводя итог всему вышесказанному, хотелось бы отметить следующее.

Исключение в праве — закрепленное в нормах права и выражающееся в официально признанных формах, объективированное в специальных терминах предписание, выступающее в качестве юридического средства регламентации общественных отношений, подразумевающее дополнение или/и изъятие из парного с исключением правила и создающее альтернативный последнему вариант регуляции, необходимый для достижения социально значимых целей.

Норма права объективируется во внешнем реальном мире в какой-либо юридически значимой форме. Формальная определенность — неотъемлемый признак правовой нормы, в том числе, безусловно, и нормы-исключения.

Форма права — сложное, неоднозначное, многообразное понятие. Существует несколько форм права, среди которых одна имеет доминирующее значение в правовой системе конкретной страны. Приоритет той или иной формы права определяется принадлежностью правовой системы государства к правовой семье.

В романо-германской правовой семье основной формой права является нормативный правовой акт. Правовая система России, при всем ее своеобразии и специфике, тоже относится к романо-германской правовой семье. Соответственно, преобладающей формой права в России выступает НПА.

Базовая роль НПА среди форм права детерминирует важность норм, получающих закрепление в НПА. Среди юридических норм, составляющих содержание НПА, есть и нормы-правила, и нормы-исключения. Достоинством изложения норм-исключений в НПА служат такие качества последнего, как всеобщность, многократное применение, распространение на неопределенно широкий круг субъектов, логичность и последовательность изъяснения правового материала.

НПА традиционно подразделяются на законы и подзаконные акты. Таким образом, нормы-исключения могут быть воплощены как в законах, так и подзаконных НПА, причем абсолютно в любой разновидности и тех и других. Однако главную функцию выполняют положения законов; именно законы прямо устанавливают либо потенциально допускают существование исключений из правил.

Нормы-исключения по-разному выражаются в НПА. Могут быть, хотя и достаточно редко, автономные НПА-исключения. Чаще встреча-

ется материализация норм-исключений в отдельных статьях (пунктах) НПА либо в структурных элементах статьи: частях, пунктах, подпунктах, абзацах. Иногда нормы-исключения концентрируются в примечаниях или приложениях к НПА.

Наиболее распространенным и удобным способом имплементации исключения в текст

НПА выступает законодательная оговорка. Несмотря на определенные сложности, именно оговорка наиболее целесообразна для сочетания правила и исключения. Приемлемый синтез правил и исключений из них, достигаемый посредством оговорки, позволяет НПА максимально полно регламентировать общественные отношения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Примечания в российском праве. — Н. Новгород, 2005.
2. Кашанина Т. В. Юридическая техника. — М., 2007.
3. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. — М., 1991.
4. Малько А. В., Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения. — Пенза, 2005.
5. Марченко М. Н. Источники права. — М., 2005.
6. Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. — Саратов, 2007.
7. Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. — Саратов, 1994.
8. Тихомиров Ю. А. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 2000.
9. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. — СПб., 1998.

Материал поступил в редакцию 12 октября 2015 г.

REGULATORY LEGAL ACT AS A BASE FORM OF IMPLEMENTING EXCEPTIONS IN LAW

SUMENKOV Sergey Yuryevich — Ph.D. in Law, Associate Professor at the Penza State University
sumenkov@bk.ru
440026, Russia, Penza, ul. Krasnaya, d. 40.

Review. Law as a specific set of social norms performing the role of a social regulator needs exceptions in the same way as the rules themselves. Neglecting a diverse nature of social relations, facts, and human personality will ultimately lead to injustice. At the same time, exceptions in law must be set forth in a regulatory rule. An exception-norm is objectified in the outside real world in any meaningful legal form. In the legal system of Russia, with all its variety and specific character, the leading role belongs to such a form of law as a regulatory legal act (RLA). Therefore, the biggest part of exception norms finds their term in RLAs.

Exception-norms are expressed in RLAs in different ways. Autonomous exception-RLAs may exist, although quite rarely. More often exception-norms are implemented in separate articles (provisions) of the RLA or in its structural elements: parts, titles, subtitles, paragraphs. Sometimes exception rules are given in notes or annexes to an RLA. A legislative reservation is the most commonly-used and convenient way of implementing an exception into the wording of an RLA. Despite certain difficulties, it is a reservation that is the most efficient way to combine a rule and an exception as a prescription of law. The acceptable synthesis of rules and exceptions that is achieved by means of a reservation allows a RLA to regulate social relations to the fullest extent.

Keywords: exception, hierarchy of exceptions, rule, form of law, regulatory legal act, legislative reservation, exception-norm, general laws, special acts, privileges and immunities as exceptions.

BIBLIOGRAPHY

1. Notes in Russian Law. Nizhny Novgorod, 2005.
2. Kashanina, T. V. Legal Technique. M., 2007.
3. Kerimov, D. A. Culture and Technique of Law-making. M., 1991.

4. *Malko, A. V., Sumenkov, S. Y.* Privileges and Immunities as Specific Legal Exceptions. Penza, 2005.
5. *Marchenko, M. N.* Sources of Law. M., 2005.
6. *Senyakin, I. N.* Federalism as the Principle of Russian Legislation. Saratov, 2007.
7. *Sinyukov, V. N.* The Russian Legal System. Introduction to the General Theory. Saratov, 1994.
8. *Tikhomirov, Y. A.* Legislative Technique: The Concept and Elements // Legislative Technique / Ed. by Y. A. Tikhomirov. M., 2000.
9. *Troubetzkoy, E. N.* Encyclopedia of Law. SPb., 2003.