

СКВОРЦОВА Г. Н.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЕЛЫ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ И
УСТРАНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье анализируется понятие законодательного пробела. Рассматриваются способы преодоления и устранения законодательных пробелов Конституционным Судом Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательный пробел, Конституционный Суд РФ, решение Конституционного Суда РФ.

SKVORTSOVA G. N.

**WAYS OF LEGISLATIVE GAPS OVERCOMING AND ELIMINATING
BY CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article presents an analysis of the phenomenon of legislative gap. The author considers the ways of legislative gaps overcoming by the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: legislative gap, Constitutional Court of Russian Federation, decision of Constitutional Court of Russian Federation.

Наличие пробелов в законодательстве нашей страны является одной из самых актуальных проблем в российском праве. Физическим и юридическим лицам регулярно приходится сталкиваться с нетипичными и спорными ситуациями, когда отсутствует правовое регулирование тех или иных правоотношений. Пробелы в законодательстве – неизбежное явление любой развивающейся правовой системы государства. Исследователи, изучая проблематику пробелов, чаще всего используют понятие «пробел в праве» и «законодательный пробел». Однако пробел в праве и законодательный пробел не совсем совпадают по своему содержанию.

Понятие «пробел в праве» связан с более широким пониманием явления пробельности. К примеру, Л. В. Тихомирова понимает под пробелом в праве полное или частичное отсутствие правового регулирования конкретного вида общественных отношений [9, с. 707]. По определению В. В. Лазарева пробел в праве есть полное или частичное отсутствие нормативных установлений, необходимость которых обусловлена развитием общественных отношений, основными принципами, политикой, смыслом и содержанием действующего законодательства [4, с. 37].

Понятие «законодательный пробел» в российской юридической литературе рассматривается как разновидность пробела в праве. Законодательный пробел показывает

отсутствие конкретной нормы права в законодательстве, в нормативном правовом акте. Так, А. В. Поляков под пробелом в законодательстве понимает отсутствие конкретной законодательной нормы [6].

В целом, анализ различных подходов к пониманию сущности пробельности позволяет заключить, что в научной литературе существует широкое и узкое понимание данного явления. Между тем надо отметить, что многие исследователи применяют понятия «пробел в праве» и «пробел в законодательстве» как синонимы, точнее не разграничивают данные понятия.

В научной литературе при обсуждении проблемы законодательных пробелов называются и другие понятия, обозначающие сходные правовые явления. Однако их следует отграничивать от понятия законодательного пробела. К таким понятиям относятся правовой дефект, коллизия в праве, квалифицированное молчание и другие.

Пробельность законодательства, в целом, рассматривается как один из недостатков процесса правового регулирования и исследуется с точки зрения выяснения причин и условий возникновения пробелов, способов устранения и преодоления, а также их предотвращения. Нужно понимать, что наличие пробелов в праве – неотъемлемое явление любой динамично развивающейся правовой системы. Однако, чтобы минимизировать их, государство должно разрабатывать и применять эффективные механизмы для того, чтобы преодолевать и устранять законодательные пробелы. Таким образом, законодательный пробел – это полное или частичное отсутствие законодательной нормы, необходимой для регулирования конкретных правовых отношений.

Возникновение законодательных пробелов обусловлено различными причинами. В первую очередь это связано с появлением новых общественных отношений, не охваченных правовым регулированием в условиях динамичного развития российского общества и государства. Появление пробелов в законодательстве обусловлено также субъективными причинами, которые выражаются в упущениях, недочетах в процессе правотворческой деятельности. Несоблюдение правил юридической техники законодателями неизбежно ведет к нечетким правовым предписаниям и законоположениям, и как следствие, к возникновению законодательных пробелов. Говоря о наличии пробелов в законодательстве, необходимо отметить, что они не только нарушают системность законодательства, а главным образом приводят к нарушению прав и свобод человека и гражданина, которые, согласно Конституции Российской Федерации, являются высшей ценностью.

Особое значение в защите конституционных прав человека и гражданина принадлежит органам конституционной юстиции. Конституционный Суд – это особый орган не только в судебной системе, но и в системе органов государственной власти. По словам В. Д. Зорькина,

Конституционный Суд РФ в системе внутригосударственных средств судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, по сути, является самой последней, резервной ступенью. Конституционный Суд подключается тогда, когда исчерпаны другие внутригосударственные средства судебной защиты и возникает спор о конституционности самого закона. Когда заявитель считает, что законом, примененным в его конкретном деле судом, нарушаются его конституционные права [8].

Законодательные пробелы, как правило, обнаруживаются в ходе правоприменительной деятельности. А именно в ходе применения норм права физические и юридические лица сталкиваются с отсутствием нормы законодательства при регулировании конкретных правовых ситуаций, и разрешение которых невозможно на основе действующих правовых норм.

Законодательный пробел можно устранить, а можно преодолеть. Основным средством устранения законодательного пробела является нормотворческая деятельность. Принятие нормативного правового акта означает окончательное устранение пробела. Однако на практике устранение законодательного пробела путем нормотворчества требует много времени. Поэтому пробелы можно преодолеть в процессе реализации права, а именно в процессе правоприменения. При этом никаких новых норм права не создается, а пробел восполняется посредством аналогии закона и аналогии права. Преодоление законодательных пробелов происходит в рамках деятельности судебных органов.

Органы конституционной юстиции, также как и другие суды, сталкиваются с законодательными пробелами. Однако необходимо заметить, что отдельно постановка вопроса о наличии законодательного пробела не допускает обращения в Конституционный Суд. Выявление пробелов Конституционным Судом происходит при рассмотрении конкретных дел, например, при разрешении дела о соответствии Конституции РФ или по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Обнаружив в ходе рассмотрения конкретного дела пробел в законодательном акте, Конституционный Суд не может оставить его без внимания и обязан, по возможности, устранить недостаток правового регулирования исходя из таких задач конституционной юстиции, как защита основ конституционного строя, защита прав и свобод человека и гражданина, гармонизация законодательства, формирование в обществе правовой культуры.

В связи с отсутствием формального закрепления за Конституционным Судом РФ полномочия по проверке конституционности норм ввиду наличия законодательного пробела, проблематично выделить четкий алгоритм и способы преодоления и устранения пробелов. Однако в научной литературе выделяют следующие способы преодоления и устранения пробельности законодательства:

1) путем прямого применения норм Конституции РФ. Предписания Конституционного Суда применять непосредственно Конституцию, когда отсутствует норма правового регулирования были обозначены как способ устранения законодательных пробелов В. Д. Зорькиным [3, с. 180]. Указывая на необходимость прямого применения Конституции, Конституционный Суд подтверждает само конституционное положение.

2) путем использования приемов аналогии. Конституционный Суд в одном из своих решений дал развернутую характеристику данного способа: «Применение аналогии закона обусловлено необходимостью восполнения пробелов в правовом регулировании тех или иных отношений. Закрепление подобного права... вытекает из принципа самостоятельности судебной власти и является одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия, поскольку невозможность применения норм права по аналогии при наличии неурегулированных отношений привела бы к невозможности защиты прав граждан и, в конечном итоге, к ограничению их конституционных прав» [5].

3) путем выявления истинного конституционно-правового смысла нормы. Данный способ позволяет Конституционному Суду воздержаться от констатации наличия законодательного пробела и устранить его путем толкования правовых положений в соответствии с их конституционно-правовым смыслом.

4) путем установления правового регулирования до принятия нормативного акта законодателем. К примеру, Конституционный Суд РФ Постановлением от 10 июля 2007 г. №9-П выявил пробел в части установления субъекта финансирования на получение средств застрахованными лицами, работавших по трудовому договору при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями (работодателями) страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. В своем решении Конституционный Суд постановил, что «впредь до установления законодателем соответствующего правового регулирования право застрахованных лиц, работавших по трудовому договору, на получение трудовой пенсии с учетом предшествовавшей ее назначению (перерасчету) трудовой деятельности при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями (работодателями) страховых взносов в Пенсионный фонд РФ должно обеспечиваться государством в порядке исполнения за страхователя обязанности по перечислению Пенсионному фонду РФ необходимых средств в пользу тех застрахованных лиц, которым назначается трудовая пенсия (производится ее перерасчет), за счет средств федерального бюджета» [7]. Такой способ представляет собой явное нормотворчество и обуславливается необходимостью защиты конституционных прав человека и гражданина и их реализацию.

5) путем установления порядка реализации правовых норм. Конституционный Суд устанавливает порядок реализации определенных норм, создавая образец правоприменения, который может быть использован в течение длительного времени.

Данные способы преодоления и устранения законодательных пробелов органами конституционной юстиции обусловлены не только отсутствием формального закрепления полномочия Конституционного Суда по проверке конституционности ввиду наличия законодательного пробела, но и многообразием конкретных ситуаций в рассматриваемых Конституционным Судом делах, при которых имеет место обнаружение пробела.

Отсутствие четкого алгоритма и многообразие способов разрешения законодательных пробелов связано с неопределенным на сегодняшний день в научной литературе вопросом о юридической природе решений Конституционного Суда. Анализируя научные взгляды ученых, можно сделать вывод, что Постановления Конституционного Суда РФ рассматриваются по-разному: как акты, имеющие нормативное значение, как судебный прецедент, как акт сугубо правоприменительного характера, как акт толкования.

К примеру, согласно мнению Е. Г. Тутыниной, постановления Конституционного Суда РФ являются интерпретационными актами, то есть актами обязательного толкования Конституции России, в которых одновременно с обязательным толкованием норм Конституции РФ может производиться и необязательное толкование норм отраслевого права [10]. Такое мнение обосновывается местом и ролью Конституционного Суда РФ в качестве специализированного судебного органа, осуществляющего судебную власть в форме конституционного судопроизводства в системе органов государственной власти.

Хабриева Т. Я. определяет решения Конституционного Суда как прецеденты, которые обязательны для всех правотворческих органов, а акты официального толкования – как прецеденты толкования, которые создают временные нормы права, способные стать нормой закона [11, с. 21]. Прецедентный характер решений Конституционного Суда, придающий им свойства источника права, отмечает и В.Д. Зорькин [2, с. 4].

Весьма распространенным в последнее время в юридической литературе является позиция, что решения Конституционного Суда являются актами, обладающими определенным нормативным значением. Например, М.Б. Долматова приводит такие свойства решений Конституционного Суда, предопределяющие их нормативную природу, как: официальность, обязательность, особая юридическая сила, непосредственное действие, стабильность [1, с. 10].

По нашему мнению, решения Конституционного Суда хотя и не являются в формальном смысле нормативными правовыми актами, но они, безусловно, вносят изменения в действующую систему законодательства страны – к примеру, устраняют законодательные

пробелы. В то же время, Конституционный Суд, согласно Конституции России, является официальным органом, который дает толкование норм Конституции. Следовательно, можно согласиться с тем, что решения Конституционного Суда также носят и интерпретационный характер. Решения Конституционного Суда Российской Федерации, как видно, обладают многообразием свойств и носят неоднородный характер, позволяющий им занимать высокое и в то же время самостоятельное положение в правовой системе.

Возвращаясь к проблеме законодательных пробелов и способов их разрешения Конституционным Судом, следует признать, что отсутствие законодательных оснований деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по проверке конституционности норм ввиду наличия законодательного пробела влечет неоднозначную оценку решений, содержащих предписания по устранению законодательных пробелов, а также негативно влияет на эффективность исполнения решений органов конституционной юстиции. Такая ситуация не способствует поддержанию конституционной законности в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долматова М. Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – 31 с.
2. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 3–9.
3. Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. – М., 2010. – 544 с.
4. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юридическая литература, 1974. – 184 с.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2006 г. № 76–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю. Н. Миронова на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 1 ГПК РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60482/.
6. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: учебник. – СПб.: Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2005. – 472 с.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации».

- Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А. В. Докукина, А. С. Муратова и Т. В. Шестаковой» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19711.pdf>.
8. Тайна совещательной комнаты. На вопросы Михаила Барщевского отвечает глава Конституционного суда РФ Валерий Зорькин [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2011. – № 5612. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/10/20/ks.html>.
 9. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – 5-е изд., доп. и перераб. – М.: Издание Тихомирова М. Ю., 2002. – 927 с.
 10. Тутынина Е. Г. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как вид интерпретационных актов и средство судебной политики // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 9. – С. 2–4.
 11. Хабриева Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 15–24.