

**Производство по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределенности**

С 13 апреля 2014 года вступил в силу Закон Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» (далее – Закон). Он сменил ранее действующую редакцию Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 года.

Новый Закон определил основные принципы конституционного судопроизводства, упорядочил процедуру ведения по отдельным категориям дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда, уточнил положения о правомочном составе суда в судебном заседании, правах сторон и других участников процесса, о судебных документах, процессуальных сроках, судебных расходах и решениях.

Особый интерес для нас – граждан, вызывает новая компетенция Конституционного Суда, позволяющая инициировать **производство об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределенности**. Правом обращения в Конституционный суд для возбуждения производства по делу впервые наделены субъекты, не указанные в части 4 ст.116 Конституции Республики Беларусь. К ним относятся: **государственные органы, иные организации, а также граждане (их общественные объединения) и индивидуальные предприниматели** (ч. 1 ст. 158 Закона). Порядок таких обращений урегулирован законодательством об обращениях граждан и юридических лиц, поэтому не потребовалось внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию. Производство по делу может быть возбуждено Конституционным Судом и по собственной инициативе (ч. 2 ст.158 Закона).

Следует обратить внимание на то, что данный вид осуществления конституционного судопроизводства в порядке последующего контроля не подразумевает проверку конституционности нормативного правового акта. Здесь имеется ввиду установление наличия в нормативных правовых актах **пробелов, коллизий и правовой неопределённости**. Установив такие обстоятельства, Конституционный Суд принимает решение по делу. В резолютивной части решения излагается вывод о наличии пробелов,

коллизий и правовой неопределённости, а также формулируется предложение конкретному государственному органу, должностному лицу о необходимости устранения в этих актах в соответствии с их компетенцией пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределённости (ч. 2 ст. 160 Закона).

Действия по подготовке и проведению заседания по данной категории дел определены **Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь** (утв. решением КС от 08.04.2014 г. №Р-916/2014).

По результатам рассмотрения Председателем Конституционного Суда либо его заместителем справки судьи Конституционного Суда, заключения Секретариата, подготовленных в соответствии с **Инструкцией об организации работы с обращениями граждан и юридических лиц в Конституционном Суде**, может быть дано поручение судье Конституционного Суда для изучения **в двухмесячный срок** вопроса о наличии оснований для рассмотрения Конституционным Судом дела об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределённости и принятия соответствующего решения (п. 51 Регламента).

В целях подготовки проекта решения по делу Конституционным Судом могут направляться запросы заинтересованным государственным органам и иным организациям, должностным лицам для изложения их позиции по делу (п.53 Регламента).

Среди юридических анализов поиск аргументов, выработка позиции с обоснованием наличия в нормативном правовом акте пробелов, коллизий и правовой неопределённости является наиболее сложным. Он требует четкого понимания правовой сути указанных выше терминов, глубокого изучения правоприменительной практики, выявления проблемных мест в законодательстве и путей их устранения.

## I. ПРАВОВАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Принцип правовой определённости является общепризнанной правовой концепцией как в Романо-германской правовой системе, так и в Общем праве. В Романо-германской правовой системе принцип правовой определённости понимается как максимальная предсказуемость правовых действий чиновников. В правовых системах, основанных на общем праве,

принцип правовой определённости часто объясняется с точки зрения способности граждан организовать свои дела таким образом, чтобы не нарушать закон. При этом в рамках обеих правовых систем принцип правовой определённости рассматривается в качестве базового мерила законности законодательных актов и административных мер, исходящих от органов государственной власти.

**Конституционный Суд Республики Беларусь** в своих ежегодных посланиях о состоянии конституционной законности в стране и в решениях по конкретным делам не раз отмечал важность соблюдения правовой определённости. Так, в послании в 2010 году отмечалось: *«Общеправовой принцип правовой определённости непосредственно вытекает из закреплённого Конституцией принципа верховенства права (статья 7)»*. Важно отметить, что *«принцип правовой определённости, будучи неотъемлемым элементом верховенства права, выступает как в законотворческой, так и в правоприменительной деятельности в качестве необходимой гарантии обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан»* (из послания КС 2012 г.). Он предполагает логическую согласованность правовых норм в системе правового регулирования, их ясность, точность и непротиворечивость. И, напротив, неясность и неопределённость нормативных правовых актов, их противоречивость и двусмысленность могут привести не только к нарушениям прав и законных интересов граждан, но и к злоупотреблениям со стороны тех, кто применяет закон.

Итак, **правовая неопределённость – это:**

- 1) отсутствие правового регулирования какой-либо сферы общественных отношений;
- 2) несогласованность нормативных правовых актов между собой;
- 3) неоднозначность понимания терминологии, что может повлечь противоречивую правоприменительную практику;
- 4) отсутствие в нормативном правовом акте должных механизмов по реализации его норм.

Как правило, Конституционный Суд, излагая свои позиции, в целях преодоления недостатков нормативного регулирования в своих решениях обращается к субъектам законотворческой и правоприменительной деятельности для обеспечения однозначного понимания и толкования правовых норм, единообразного их применения. Таким примером может служить решение Конституционного Суда от 24.12.2013 г. **«О правовом регулировании порядка разрешения споров, связанных с расследованием несчастных случаев на производстве»**. В нём содержится прямое указание Совету Министров Республики Беларусь на

определенный порядок действий для устранения правовой неопределенности.

## II. ПРОБЕЛЫ В ПРАВЕ

**Пробел в праве** – это полное или частичное отсутствие норм, необходимость которых обусловлена развитием общественных отношений, потребностями практического решения дел, основными принципами, смыслом и содержанием действующего законодательства.

Если быть более точным, следует говорить о пробеле в законе, т.к. он является формой воплощения права и именно в процессе отражения права в законодательстве возможны определенные упущения. Если конкретизировать этот вопрос, то можно выделить следующие **виды пробелов**:

- 1) пробел в позитивном праве - это тот случай, когда нет ни закона, ни подзаконного акта, ни обычая, ни прецедента, ни нормативного договора, которые регулировали бы спорное правоотношение;
- 2) пробел в нормативно-правовом регулировании – отсутствие норм закона и норм подзаконных актов;
- 3) пробел в законодательстве (в узком и точном смысле этого слова) - отсутствие закона (акта высшего органа государственной власти) вообще;
- 4) пробел в законе - неполное урегулирование вопроса в данном законе. Подобно этому можно говорить о пробелах в иных нормативных актах, обычаях, прецедентах. Как правило, отсутствие или неполнота нормы в данном акте есть и его пробел, и пробел права в целом.

**Причинами пробелов в праве являются:**

- 1) динамизм права;
- 2) несовершенство законодательства;
- 3) недостатки юридической техники.

**Способами преодоления пробелов могут быть:**

- 1) устранение пробелов;
- 2) восполнение пробелов.

**Устранение пробела** - это монополия законодателя, только он может устранить пробел, приняв соответствующую норму права. К примеру, наличие пробела в правовом регулировании установлено Конституционным Судом в **Законе «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь»** (решение от 8 июля 2013 г). Статья 28 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь (далее УИК) дополняется ч. 2, предусматривающей объявление в розыск скрывшегося с места жительства осужденного к общественным работам, место нахождения которого неизвестно, и возможность его

задержания с санкции прокурора на срок до 30 суток. При этом Конституционным Судом обращено внимание законодателя на то, что при установлении в УИК возможности задержания осужденного к общественным работам, скрывшегося с места жительства и объявленного в розыск, **не определены места и порядок содержания таких задержанных**, что следует учесть при дальнейшем совершенствовании законодательства.

**Восполнение пробела** – это часть деятельности правоприменителя, в процессе которой пробел восполняется путем применения к данным обстоятельствам норм права, регулирующих аналогичные обстоятельства.

При наличии пробела в праве правоприменителю предписывается законодателем различное поведение. Первый вариант, к примеру, закреплен в уголовных и уголовно-процессуальных кодексах. Здесь действует правило: "Нет преступления, нет и проступка, нет наказания, нет и взыскания без прямого указания закона". Единственным выходом на практике в такой ситуации является отказ в возбуждении производства по делу, вынесение оправдательного решения, так как применение аналогии в сфере уголовного правосудия недопустимо.

В отношениях, не связанных с признанием деяния преступлением или проступком, действует иное правило. Гражданское законодательство допускает возникновение гражданских прав и обязанностей непосредственно в силу общих начал и смысла законодательства (ч.1, 2 ст. 5 ГК Республики Беларусь).

Средствами восполнения пробелов в этих случаях являются **аналогия права, аналогия закона и субсидиарное применение права**.

**Аналогия права** - это такой логический метод применения права, при котором юридическое дело решается исходя из общих начал и смысла законодательства, хотя и не нашедших выражения в конкретной норме.

**Аналогия закона** - разрешение конкретного дела на основе конкретной нормы конкретного закона, регулирующего сходные общественные отношения.

**Условия применения аналогии:**

- 1) отсутствие нормы права, регулирующей данный конкретный случай;
- 2) рассматриваемый случай должен находиться в сфере правового регулирования;
- 3) законодатель допускает возможность применения права по аналогии в этой области.

Аналогия права возможна только тогда, когда нет нормы, регулирующей сходные общественные отношения (т.е. если невозможно применить аналогию закона).

Субсидиарное применение права – это разрешение конкретного дела на основе привлечения норм права из другой отрасли права. '

### III. ПРАВОВАЯ КОЛЛИЗИЯ

**Юридическая коллизия** (лат. *collisio* — столкновение) — расхождение или противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же или смежные правоотношения, а также между компетенцией органов власти. Коллизия должна обладать двумя обязательными признаками: автономностью и столкновением. Коллизии следует отличать от сходных понятий: противоречие, юридический конфликт, конкуренция права, правовая ошибка, тупик, пробел.

От коллизий правовых норм следует отличать **их конкуренцию**, когда не противоречащие друг другу две, три и более норм регулируют один и тот же круг родственных общественных отношений, только с разной степенью конкретизации, детализации, объёма и т. д. Это, как правило, нормы разной юридической силы, уровня, исходящие от неравнозначных нормотворческих органов. В таких случаях нормы действительно как бы конкурируют между собой и в принципе это нормально. Негативным же и, безусловно, нежелательным явлением выступают именно коллизии, когда сталкиваются друг с другом не просто не согласующиеся, а нередко взаимоисключающие нормативные предписания. Конкуренция не обладает признаком автономности, она возникает лишь в одной отрасли права. Правовая конкуренция возникает только между общей и специальной нормами, и имеет место только по поводу конкретного правоотношения. Конкуренция, как правило, направлена внутрь, на совершенствование нормы.

**Коллизии бывают объективные** (в некоторых источниках «естественные») **и субъективные**. Они составляют серьёзную проблему права.

Коллизии, вызванные объективными причинами, связаны с динамикой развития общественных отношений, что влечет необходимость изменения, дополнения, конкретизации норм, регулирующих данные отношения. Несвоевременное внесение корректив в правовое регулирование неизбежно влечет коллизии между содержанием ранее действовавших норм и потребностями нового юридического оформления изменившейся ситуации.

Коллизии, обусловленные объективными факторами, вызываются также особенностями характера общественных отношений и необходимостью их дифференцированного регулирования. Сами общественные отношения предполагают их регулирование разными правовыми средствами.

Субъективные причины, вызывающие коллизии, обусловлены особенностями законотворческого процесса, нечеткостью разграничения нормотворческих полномочий государственных органов и должностных лиц. В результате одни и те же общественные отношения могут получить правовое решение на разных уровнях. Субъективные коллизии могут возникнуть и в результате ошибок в юридической технике, неточного формулирования правовых предписаний, использования многозначных по смыслу терминов и конструкций, несоблюдения правил лингвистики, стилевой строгости.

**Правовые коллизии могут быть классифицированы по следующим основаниям:**

- 1) по времени действия (темпоральные коллизии);
- 2) по пространству: международные, между международным и национальным правом, в национальном праве (по тому же основанию в национальном праве — между нормативными правовыми актами в унитарных государствах, между федеральным правом и правом субъектов федерации в федеративных государствах, между государственным и муниципальным правом);
- 3) по юридической силе;
- 4) по отрасли права;
- 5) по специализации акта;
- 6) по компетенции государственных или муниципальных органов власти, их должностных лиц;
- 7) между нормами права и актами толкования.

Юридические коллизии мешают нормальной, слаженной работе правовой системы, нередко ущемляют права граждан. Коллизии сказываются на эффективности правового регулирования, состоянии законности, правопорядка, правосознании и правовой культуре общества. Они создают неудобства в правоприменительной практике, затрудняют пользование законодательством, культивируют правовой нигилизм.

Когда на один и тот же случай приходится два, три и более противоречащих друг другу актов, то исполнитель как бы получает легальную возможность (предлог) не исполнять ни одного. Противоречивость законодательства все больше затрудняет реализацию принятых законов. Она служит также питательной средой для злоупотреблений и коррупции в системе государственной власти.

**Для облегчения устранения противоречий в праве существуют коллизионные нормы, которые по своему юридическому содержанию могут быть разделены на три основные группы:**

- 1) нормы, регулирующие выбор между нормами, содержащимися в актах различного уровня;
- 2) нормы, регулирующие выбор между нормами по предметному или территориальному признакам;
- 3) нормы, регулирующие выбор между нормами по временному признаку.

Смысл разрешения коллизий для правоприменителя сводится к выбору одной из норм, противоречащих друг другу. Поэтому принцип коллизии весьма субъективен и находится в постоянном плюрализме мнений. Наиболее распространенными способами разрешения юридических коллизий являются следующие:

- 1) толкование;
- 2) принятие нового акта;
- 3) отмена старого;
- 4) внесение изменений или уточнений в действующее законодательство;
- 5) судебное, административное, арбитражное и третейское разбирательство (казуальное толкование);
- 6) систематизация законодательства, гармонизация юридических норм;
- 7) переговорный процесс, создание согласительных комиссий;
- 8) конституционное правосудие;
- 9) оптимизация правопонимания, взаимосвязи теории и практики;
- 10) международные процедуры.

На уровне практического правоприменения соответствующие органы и должностные лица при обнаружении коллизий обычно руководствуются следующими правилами:

- 1) если противоречат друг другу акты одного и того же органа, изданные в разное время по одному и тому же вопросу, то применяется последний по принципу, предложенному ещё римскими юристами: позже изданный закон отменяет предыдущий во всем том, в чём он с ним расходится;
- 2) если коллизионные акты изданы одновременно, но разными органами, то применяется акт, обладающий более высокой юридической силой (например, декрет или указ и закон; декрет, указ, закон и правительственное постановление; постановление правительства и акт отраслевого министерства), то есть за основу берется принцип иерархии нормативных актов (см. ст.137 Конституции Республики Беларусь, **стст. 10, 71, 72** Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», ч.2 ст.3 ГК);

3) если расходятся общий и специальный акты одного уровня (коллизии по горизонтали), то применяется последний по времени; если разного уровня (коллизии по вертикали), то — общий (иерархиях нормативно правовых актов).

4) при коллизии национальных норм и общепризнанных норм международного права применяются нормы международного права (см. ст. 6 ГК).

Примерами анализа правовых коллизий и путей их разрешения служат следующие решения из практики Конституционного Суда Республики Беларусь: от 16 декабря 2009 г. №Р-384/2009 **«О необходимости разрешения коллизии между нормами законодательных актов, предусматривающих дополнительное основание прекращения трудового договора по пункту 5 статьи 47 Трудового кодекса Республики Беларусь»**; от 23 декабря 2011 г. №Р-657/2011 **«О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь»**; от 6 июня 2013 г. №Р-811/2013 **«О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О признании утратившим силу Постановления Президиума Верховного Совета Республики Беларусь «Об утверждении границ Государственного биологического заказника «Гырвовичи»**.

Используя стст. 158-160 Закона «О конституционном судопроизводстве», РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» подготовил обращение о возбуждении конституционного судопроизводства по делу об устранении в нормативных правовых актах об языках пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности. Оно может использоваться в качестве примера для подготовки аналогичных обращений в Конституционный Суд и по другим проблемам.

Важным для нас является не только правовой анализ и выявление недостатков в нормотворческой деятельности и правоприменительной практике, но и правильное процессуальное оформление документа.

Председатель юридической комиссии БХК Г.П. Погоняйло

Агульная/Погоняйло/Информ-мет  
11.06.2014