

С. В. Нарутто*

ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ГАРАНТИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНСТИТУЦИОННО- СУДЕБНОЙ ДОКТРИНЕ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовой определенностью, которая, по мнению автора, является одним из существенных условий конституционности законодательства, а также естественным правом человека.

Обращается внимание на то, что неопределенность не всегда является дефектом законодательства, а в ряде случаев служит своеобразным методом правового регулирования, поскольку предоставляет свободу правоприменителю для использования в конкретной ситуации гибкости правового регулирования с целью достижения оптимального результата.

Однако чаще всего отсутствие определенности воспринимается как дефект законодательства, поскольку влечет противоречивую и произвольную правоприменительную практику, приводящую к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан. В статье обосновывается данный вывод.

Автор раскрывает содержание определенности законодательства с точки зрения юридической техники сквозь призму правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Делается вывод о том, что неоднозначность и несогласованность юридических конструкций чаще всего обусловлена увеличением в нормативном материале количества научных терминов, специальных выражений, постоянным наращиванием общего количества актов «поправочного» характера. Предлагается наделить правом законодательной инициативы не отдельных депутатов, а группы депутатов количеством не менее 25. Наряду с этим, правом законодательной инициативы целесообразно наделить такие юридически состоятельные органы, как Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор.

Автор обращается к вопросу о том, что, несмотря на профицит законодательного регулирования, часть важных общественных отношений остается неурегулированной своевременно, что приводит к нарушению прав и свобод граждан, невозможности реализации норм Конституции. Анализируется практика Конституционного Суда РФ, помогающая преодолеть правовую неопределенность, исправить дефекты законодательства, однако, по мнению автора, это не способствует авторитету законодателя и закона.

Ключевые слова: определенность законодательства, принцип, естественное право человека, конституционность, судебная практика, Конституционный Суд, доверие граждан, нормативная достаточность, пробел.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.143.10.040-049

© Нарутто С. В., 2018

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Как известно, основополагающим признаком нормы права является ее формальная определенность, которая включает не только внешнюю, но и внутреннюю определенность, проявляющуюся в содержании, объеме прав и обязанностей, в четких указаниях на последствия нарушения нормы¹. Нормы права излагаются сжатым, четким, недвусмысленным юридическим языком. Точность, определенность содержания обеспечивает единообразие толкования и реализации правовых норм, а также соблюдение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Правовая определенность законодательства — это ясность в понимании конкретных прав и обязанностей в правоотношении. Возможность иметь точное представление о своем юридическом статусе является одним из естественных прав человека, имеющим нравственную природу и выражающим уважение к достоинству человека и способствует его нравственному совершенствованию².

Именно в обеспечении определенности и устойчивости, стабильности, равновесия и гармонии заключается социальная ценность права, а также предсказуемость законодательной политики³, уверенность в устойчивости, стабильности государственной политики, поддержание доверия граждан к закону и действиям власти⁴. Законоположения, не отвечающие критериям четкости, ясности, доступности, стабильности, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты

прав, свобод и законных интересов граждан, гарантированных Конституцией.

О вреде «неясности», «неконкретности», «темноты нормы» говорили еще дореволюционные ученые⁵. Так, Е. В. Васьяковский отмечал, что неясность правовой нормы — явление крайне негативное, что серьезно сказывается на качестве правового регулирования общественных отношений. По его выражению, «основным принципом правового строя современных культурных государств является принцип закономерности управления», выраженный в ст. 84 Основных законов 1906 г.: «Империя Российская управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке». Для того чтобы законы применялись именно в том смысле, какой имел в виду законодатель, и для обеспечения равенства всех граждан перед лицом закона (ст. 85 Основных законов) необходимо, чтобы судьи и органы администрации понимали законы правильно и притом одинаково⁶. А для этого, естественно, важны точные и определенные правила, записанные в этих законах.

Правовая определенность является одним из существенных условий конституционности законодательства. Для законодателя, как справедливо отмечает Н. С. Бондарь, требование определенности правовых норм — это важная цель и одновременно показатель качества, эффективности законотворческой деятельности⁷. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что из принципов правового государства и справедливости вытекает обращенное к законодателю конституционное требование формальной определенности, непротиворечивости, ясности правового регулирования⁸. При этом Суд указал, что когда толкование нормы

¹ Рахматуллина З. З. Неопределенность правовой нормы как технико-юридический прием правотворчества // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : материалы науч.-практ. конференции, состоявшейся 13—16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия / отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. М. : Российская академия правосудия, 2010. С. 376.

² Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 6.

³ Пантелеев Б. Правовая определенность или непредсказуемость? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 11. С. 1, 5.

⁴ См.: Интервью с В. Д. Зорькиным, председателем Конституционного Суда РФ // Законодательство. 2008. № 12.

⁵ См. об этом: Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография. М. : Инфра-М, 2017. С. 57.

⁶ Васьяковский Е. В. Учение о толковании и применении гражданских законов : Цивилистическая методология. Одесса : Экономическая тип., 1901. Ч. 1. С. 238.

⁷ Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4—10.

⁸ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П по делу о проверке конституционности п. 2 примечаний к ст. 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 27.04.2018.

права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет — вследствие наличия разных вариантов ее интерпретации — неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из ч. 1 ст. 1, ст. 18, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ⁹.

Конечно, нормы права имеют обобщенный характер, это своеобразная модель, образец поведения, определяющий наиболее существенные признаки, абстрагированные от несущественных частных¹⁰. Например, в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ закреплено: «Все равны перед законом и судом». Слово «все» предполагает распространение действия Конституции на неопределенно широкий круг субъектов. Но означает ли это «все без исключения»? Нет, законодатель установил исключения из этого правила относительно привлечения к ответственности некоторых категорий лиц: президента, парламентариев, дипломатов, судей и др. Следовательно, не всегда неопределенность — это дефект законодательства, его неполнота, недосказанность и непоследовательность. Нередко законодательная неопределенность рассматривается как необходимый метод регулирования, позволяющий на практике в конкретной ситуации использовать гибкость правового регулирования для достижения оптимального результата.

О проблемах нормативной «достаточности» рассуждают не только современные юристы.

Например, известный русский юрист Н. М. Коркунов признавал, что силу закона имеет и то, что в нем прямо сказано, и то, что логически вытекает из сказанного. Вместе с тем он утверждал, что «редкий законодательный акт есть цельное выражение единой мысли. Если же единства логического нельзя найти в самом законодательстве, его приходится приписывать суду самостоятельно»¹¹.

Думается, что грань между такой «положительной» неопределенностью и «дефектной» весьма зыбкая. Неопределенность скорее применима в гражданско-правовых отношениях, нежели в публичных, между гражданином и органом власти, между органами различных уровней власти, когда требуется четкое регулирование полномочий, источников и порядка финансирования и пр. Неслучайно Конституционный Суд распространяет требование правовой определенности на все отрасли, институты и сферы правового регулирования с участием как индивидуальных, так и коллективных субъектов, носителей публичной власти, на публично-территориальные образования и т.д.¹² Как верно отмечает С. С. Алексеев, «большинство правовых предписаний изначально нацелены регламентировать общественные отношения “с исчерпывающей конкретностью и полнотой”»¹³.

Современное законодательство имеет довольно часто «поправочный характер». При этом значительная часть таких законов не имеет самостоятельного предмета и лишь вносит изменения и дополнения в ранее принятые законы, а потому не всегда согласуется с существующей концепцией закона. Законодательство страдает неопределенностью правовых предписаний — неоднозначностью, «размытостью» формулировок, отсутствием единообразия в употреблении юридических терминов в системе законодательства, отсутствием механизма реализации закрепленных норм.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2018 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 36 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» в связи с запросом Северо-Кавказского окружного военного суда // Российская газета. 2018. 25 апреля. № 88.

¹⁰ См. об этом: *Рахматуллина З. З.* Указ. соч. С. 377.

¹¹ Цит. по: *Слесарев А. В.* Судебно-арбитражное толкование норм гражданского права. М.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2005. С. 17.

¹² *Бондарь Н. С.* Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4—10.

¹³ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 73.

Игнорирование принципа правовой определенности влечет лексико-терминологическую неоднозначность законодательства, становится причиной различного решения одинаковых юридических случаев, т.е. вносит разноречивость и путаницу, неравенство в социальный порядок. Например, в отношении административной ответственности Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал в своих многочисленных решениях, что, закрепляя основания ответственности и формулируя составы административных правонарушений, законодатель должен избегать неточного, неясного и противоречивого нормативного регулирования, лишаящего адресатов запрета возможности однозначно и адекватно оценить характер своих действий (бездействия) и последствия их совершения. Иное было бы несовместимо с конституционными требованиями правового государства, верховенства закона и юридического равенства, так как не только не исключало, а, напротив, способствовало бы произвольному правоприменению и, как следствие, необоснованному ограничению прав и свобод граждан и их объединений¹⁴.

Увеличение в нормативном материале количества научных терминов, специальных выражений, постоянное наращивание общего количества актов расширяют диапазон возможностей неоднозначных и несогласованных юридических конструкций. В практике нередко встречаются недостаточно технически проработанные нормативные правовые акты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Это связано с неоправданной поспешностью разработки новых актов, пренебрежительным отношением к юридической технике.

Неслучайно в последнее время Конституционный Суд РФ стал признавать нормы законов соответствующими Конституции в определенном им конституционно-правовом смысле и наряду с этим «настойчиво рекомендовать» законодателю изменить закон.

Так, проверяя конституционность Федерального закона «О внесении изменений в отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации», Суд указал, что федеральному законодателю *надлежит незамедлительно* принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания положения о завершении до 1 января 2017 г. исполнения возникших до дня вступления в силу данного Закона обязательств финансово-экономического и социального характера перед военнослужащими органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета РФ, в том числе по обеспечению их жилыми помещениями. При этом законодателю надо иметь в виду необходимость создания надлежащих организационно-правовых механизмов, обеспечивающих своевременное предоставление служебных жилых помещений нуждающимся в них военнослужащим (постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2018 г. № 16-П).

В другом деле Суд также отметил: «Федеральному законодателю *надлежит* — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем постановлении, — *незамедлительно* принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания ч. 3 ст. 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в вопросе о том, на ком из участников отношений в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов лежит обязанность приобретения лекарственных средств ветеринарного назначения для проведения противозoonотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях»¹⁵.

Нередко в Конституционный Суд для устранения неопределенности закона в целях защиты прав граждан обращается Уполномоченный по правам человека в РФ. Например, в деле в связи

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2013 г. № 1397-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 1 ст. 1.4, ч. 1 и 2 ст. 2.1, ст. 2.10 и ч. 1 ст. 17.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2018 г. № 14-П по делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении из-

с жалобой Уполномоченного о проверке конституционности законоположения, устанавливающего административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пересечения Государственной границы Российской Федерации, Суд подтвердил неопределенность действующего нормативного регулирования, позволяющего привлекать к административной ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы на одном лишь формальном основании отсутствия у иностранного гражданина визы с неистекшим сроком действия, а также отказывать ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу Российской Федерации на выезд. Суд обосновал свое решение требованием соблюдения соразмерности ограничения прав и свобод как гарантии от слишком широкого толкования условия о «мере необходимости» (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)¹⁶.

По жалобе Уполномоченного по правам человека в РФ рассматривалось резонансное дело, связанное с «иностранцами агентами» и минимальными размерами административного штрафа для должностных лиц в сумме 100 тыс. руб. и для юридических лиц в сумме 300 тыс. руб. Конституционный Суд РФ признал отдельные положения КоАП РФ неконституционными, указав законодателю, что при закреплении как составов административных правонарушений, так и мер ответственности за их совершение следует исходить из характера правонарушений, их опасности для находящихся под защитой закона ценностей, причин и условий их совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, с тем чтобы гарантировать адекватность (соразмерность)

порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав¹⁷. Это решение Суда, наряду с некоторыми другими, предопределило реформирование административного процесса на основе развития более гибких, вариативных и дифференцированных подходов к реализации административной ответственности¹⁸.

Анализ позиций Конституционного Суда РФ позволяет утверждать, что содержание правовой определенности законодательства с точки зрения юридической техники включает в себя:

- точность и определенность формулировок, выражений и отдельных терминов нормативных правовых актов (НПА);
- ясность и доступность языка НПА для адресатов, на которых они распространяют свое действие;
- полноту и конкретность регулирования, отсутствие декларативности НПА;
- использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение.

Помимо этого, содержание правовой определенности охватывает:

- недопустимость придания новым законам обратной силы;
- отсутствие в НПА положений, не отвечающих законным ожиданиям человека;
- сбалансированность частных и публичных интересов в НПА;
- непротиворечивость НПА и отсутствие в них коллизий и пробелов;

менений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб "Румелко-Спортинг"» // СЗ РФ. 2018. № 15. Ч. 5. Ст. 2238.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положений ч. 2 ст. 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х. Э. Увангве // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1307.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

¹⁸ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2018. С. 104.

- недопустимость внесения произвольных изменений в действующие НПА;
- предсказуемость законодательной политики.

В отношении последнего пункта можно привести ряд примеров необдуманных, нелепых депутатских инициатив: официальный откуп от службы в армии за 1 млн руб.; обязательная видеосъемка всех медицинских операций; запрет навигаторов как предметов, мешающих обзору; возвращение к летоисчислению по старому стилю, переход на юлианский календарь; установка видеокамер в кабинетах чиновников в целях борьбы с коррупцией; лишение гражданства женщин, вышедших замуж за иностранцев; отмена алиментов на внебрачных детей, если мужчина не давал письменного обязательства содержать ребенка; ввод на телевидении ограничения на плохие новости (не больше 10 % времени выпуска новостей); выдача всем депутатам, отработавшим в Госдуме полные 4 года, диплома о высшем юридическом образовании; ограничение производства и продажи одноразовых мангалов; запрет суррогатного материнства и пр.

В Государственной Думе рассматривалось три законопроекта «О пчеловодстве» — в 1997—1999 и 2015—2017 гг. Первый был принят обеими палатами, но Президент РФ «юмора не понял» и наложил вето на закон¹⁹. Вторым и третьим проектами, описывающими, на какой высоте ставить ульи, предоставившие гражданам или юридическим лицам, «упустившим пчелиный рой, право на его возврат в случае непрерывного его преследования», закрепившие за органами местного самоуправления поселений и городских округов осуществление мониторинга пчелиных семей, находящихся в собственности у пчеловодов, рассматривались Госдумой в течение 2 лет. Но их не поддержали не только Правительство РФ, Счетная палата, но и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, указав, что необходимые нормы мож-

но вносить в уже действующие нормативные правовые акты²⁰.

Как известно, в соответствии с Конституцией в России существует более 700 субъектов права законодательной инициативы, что «не дает государству выстраивать четкое, логичное и системное правовое поле, а без этого поля невозможно в полном объеме защищать права граждан, юридических лиц и самого государства»²¹. Представляется целесообразным сократить их количество, наделив правом вносить законопроекты не отдельных депутатов, а их группы количеством не менее 25. Наряду с этим, правом законодательной инициативы целесообразно наделить такие юридически состоятельные органы, как Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор.

Можно привести достаточно много примеров действующих некачественных и непроцессуальных законодательных актов. Например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ограничил применение плановых государственных и муниципальных проверок, поставив их планирование под надзор прокуратуры (ч. 6 ст. 9), но вместе с тем никак не ограничил внеплановые проверки. Об этой проблеме в сфере контрольно-надзорной деятельности шла речь на встрече Президента РФ с женщинами-предпринимателями в Самаре 7 марта 2018 г., которые жаловались на рейдерство под эгидой контроля, недобросовестную конкуренцию, давление со стороны правоохранительных органов²². К этому привело отсутствие четких критериев для внеплановых проверок.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. эта тема тоже затрагивалась, в частности отмечалась необходи-

¹⁹ Письмо Президента РФ от 17 декабря 1998 г. № Пр-1642 «Об отклонении Федерального закона “О пчеловодстве”» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: паспорт проекта федерального закона № 861659-6 «О пчеловодстве» (в части установления общих принципов правового регулирования, организации и осуществления пчеловодства) (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Г. А. Зюгановым, А. П. Тарнаевым, О. А. Лебедевым, К. К. Тайсаевым) (снят с рассмотрения); паспорт проекта федерального закона № 869166-6 «О пчеловодстве» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В. В. Семеновым, И. К. Сухаревым, К. И. Черкасовым, О. Д. Валенчуком, А. А. Ищенко, Н. С. Валуевым, Р. М. Марданшиным, А. А. Ремезковым) (снят с рассмотрения) // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. С. 112.

²² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56998>.

мость сведения разного рода проверок к минимуму. Присутствие контролеров, по мнению Президента РФ, оправданно только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля. В течение двух лет необходимо перевести всю систему контроля и надзора на риск-ориентированный подход²³.

Секретариат Конституционного Суда подготовил информацию о дефектах нормотворчества, выявленных Конституционным Судом РФ при разрешении дел о конституционности соответствующего нормативного регулирования. Помимо конкретных законодательных дефектов (пробел, отсутствие механизма реализации нормы, отсутствие сроков и критериев, отсутствие гарантий, отсутствие в системе действующего правового регулирования четкого и непротиворечивого правового механизма возмещения вреда, отсутствие понятийного аппарата и т.д.), были выявлены нарушения принципов права. Суд подчеркнул, что дефекты законодательного регулирования носят системный характер.

Несмотря на профицит законодательного регулирования, часть важных общественных отношений остается неурегулированной своевременно, в связи с чем актуален призыв судьи Конституционного Суда РФ в отставке Б. С. Эбзеева: «Отцы-законодатели, урегулируйте эту сферу отношений, поскольку в результате вашего молчания либо образуется недопустимый пробел и, по существу, в какой-то части не действует Конституция, либо складывается ситуация, которая не может быть терпима»²⁴.

В судебной практике пробелы в законодательстве встречаются примерно в 67,6 % случаев, причем наиболее пробельной является сфера обеспеченности федерального законодательства мерами юридической ответственности. Остается до конца неясным и вопрос о том, каковы пределы применения аналогии в различных отраслях права, допустима ли аналогия в арбитражном и уголовном процессе²⁵.

Воспринимая пробел как упущение законодателя, недостаток продукта его деятельности — закона, его изъян, Конституционный Суд РФ с начала своей деятельности стал признавать неконституционными нормы, не отве-

чающие критерию правовой определенности, включая пробельность. Например, Суд указал, что положение ЖК РФ о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носит бланкетный характер. Неопределенность его юридического содержания, по мнению Суда, не позволяет ответить на вопрос, *какой орган и каким актом* должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по своему существу, позволяет органам власти субъектов Российской Федерации устанавливать его по собственному усмотрению, что может привести к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилища.

Другой пример. У гражданина Республики Корея в период нахождения на территории России был выявлен туберкулез легких. В ходе лечения мужчине была предложена ампутация легкого. Он отказался, уехал на лечение, где прошел курс интенсивной терапии, и его состояние стало удовлетворительным, не представляющим опасности для окружающих. После получения медицинского заключения он обратился в Тверской районный суд Москвы с заявлением об отмене решения Роспотребнадзора о нежелательности его пребывания в России в связи с выявлением у него туберкулеза. Суд в иске отказал. В законе не было предусмотрено такое основание — излечение. Конституционный Суд отметил, что излечение от туберкулеза может стать основанием для отмены решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории России. Суд также обязал законодателей внести изменения в действующее законодательство, в том числе предусмотреть порядок приостановления решения о нежелательности пребывания.

Еще пример. В 2015 г. Конституционный Суд признал неконституционным положение Лесного кодекса РФ о возмещении вреда от загрязнения леса из-за разлива нефти. Причина — неопределенность правил возмещения вреда, которая порождает произвольное применение. Суд указал, что федеральные органы власти должны незамедлительно принять меры к устранению неопределенности. При этом Суд

²³ Российская газета. 2018. 2 марта. № 46.

²⁴ Материалы II Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики». М., 2005. С. 69.

²⁵ Занина М. А. Указ. соч. С. 345.

указал, как применять эти нормы, в том числе судам, до момента внесения изменений в регулирование.

По статистике около 40 % обращений граждан в Конституционный Суд касаются пробелов в нормативно-правовом регулировании по вопросам организации судебной власти, гражданского права и процесса, уголовного права и процесса.

Конечно, судебная практика помогает преодолеть правовую неопределенность, исправить дефекты законодательства с целью соблюдения

прав и свобод человека, однако это не способствует авторитету законодателя и закона.

Подытоживая вышеизложенное, еще раз отметим, что принцип правовой определенности сегодня, как и раньше, должен рассматриваться учеными как естественное право человека: «Право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком “праве” не может быть речи»²⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. — М., 1982. — Т. 2.
2. *Бондарь Н. С.* Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 10. — С. 4—10.
3. *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Правосудие: ориентация на Конституцию : монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2018.
4. *Васьковский Е. В.* Учение о толковании и применении гражданских законов : Цивилистическая методология. — Одесса : Экономическая тип., 1901. — Ч. 1.
5. *Власенко Н. А.* Разумность и определенность в правовом регулировании : монография. — М. : Инфра-М, 2017.
6. Интервью с В. Д. Зорькиным, председателем Конституционного Суда РФ // Законодательство. — 2008. — № 12.
7. *Крашенинников П. В.* Закон и законотворческий процесс. — М. : Статут, 2017.
8. *Пантелеев Б.* Правовая определенность или непредсказуемость? // ЭЖ-Юрист. — 2012. — № 11.
9. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — Петроград : Юридический книжный склад «Право», 1917.
10. *Рахматуллина З. З.* Неопределенность правовой нормы — как технико-юридический прием правотворчества // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : материалы научно-практической конференции, состоявшейся 13—16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия / отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. — М. : Российская академия правосудия, 2010.
11. *Романец Ю.* Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. — 2011. — № 49.
12. *Слесарев А. В.* Судебно-арбитражное толкование норм гражданского права. — М. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2005.

Материал поступил в редакцию 18 мая 2018 г.

²⁶ Цит. по: *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Петроград : Юрид. книжн. склад «Право», 1917.

CERTAINTY OF LEGISLATION AS A GUARANTEE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN A CONSTITUTIONAL AND JUDICIAL DOCTRINE

NARUTTO Svetlana Vasilyevna — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Education of Russia
svetanarutto@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article deals with the issues related to legal certainty that, in author's view, is one of the essential preconditions for the constitutionality of legislation and the natural human right.*

Attention is drawn to the fact that uncertainty is not always a flaw in the law, and in some cases it serves as a peculiar method of legal regulation, since it provides the law enforcer with discretion to resort to it in a particular instance of flexibility of legal regulation in order to achieve the best result. However, in the vast majority of cases, lack of certainty is perceived as a flaw in the law, since it results in inconsistent and arbitrary law enforcement practices that lead to the violation of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens. The article substantiates this conclusion. The author reveals the content of legal certainty in terms of legal technique through the prism of the legal determinations of the Constitutional Court of the Russian Federation. It is concluded that ambiguity and inconsistency of legal constructions is caused by the increase in the number of scientific terms, terms of art in the regulatory acts, and a constant increase in the total number of acts of "corrective" nature. It is proposed to vest the right of legislative initiative not with individual deputies, but with a group of deputies consisting of at least 25 representatives. Along with this, the right of legislative initiative should be given to such legally competent bodies as the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, and the Prosecutor General. The author addresses the issue that, despite excessive legislative regulation, a number of important public relations remain unsettled, which leads to the violation of citizen's rights and freedoms, impossibility of implementing Constitutional norms. The paper analyzes jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation that helps overcome legal uncertainty and eliminate the flaws in the legislation. However, in author's view, this does not contribute to the authority of the legislator and the law.

Keywords: *Certainty of legislation, principle, natural human right, constitutionality, jurisprudence, Constitutional Court, citizens' trust, regulatory sufficiency, gap.*

REFERENCES

1. *Alekseev S.S. Obschchaya teoriya prava : v 2-h t. [The general theory of law: in 2 vol. Moscow, 1982. Vol. 2. (In Russian).*
2. *Bondar N. S. Pravovaya opredelennost — universalnyy printsip konstitutsionnogo normokontrolya (praktika Konstitutsionnogo Suda RF) [Legal certainty is a universal principle of constitutional law monitoring (jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]. 2011.No. 10. P. 4—10. (In Russian).**
3. *Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. Pravosudie:orientatsiya na konstitutsiyu : monografiya [Justice: Сщъшьеуте to the Constitution: Moscow. Norma, Infra-M Publ., 2018. (In Russian).*
4. *Vaskovsky E.V. Uchenie o tolkovanii i primenenii grazhdanskikh zakonov : Tsivilisticheskaya metodologiya [Treatises on the Interpretation and Application of Civil Laws: Civilistic methodology]. Odessa, Ekonomicheskaya Publ. House, 1901. Part 1. (In Russian).*
5. *Vlasenko N.A. Razumnost i opredelennost v pravovom regulirovanii : monografiya [Reasonableness and certainty in legal regulation: A Monograph]. Moscow. Infra-M Publ., 2017. (In Russian).*
6. *Intervyu s V. D. Zorkinym, Predsedatelem Konstitutsionnogo Suda RF [Interview with V. D. Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Zakonodatelstvo. 2008. No. 12. (In Russian).**
7. *Krashennikov P.V. Zakon i zakonotvorcheskiy protsess [A Law and Law-making Process]. Moscow, Statut Publ., 2017. (In Russian).*
8. *Panteleev B. Pravovaya opredelennost ili nepredskazuemost? [Legal certainty or unpredictability?]. *EZH-Lawyer. 2012. No. 11. (In Russian).**



9. *Pokrovsky I.A.* Osnovnye problemy grazhdanskogo prava [The main problems of civil law]. Petrograd: Yuridicheskiy knizhnyy sklad «Pravo» [Legal Book Warehouse “Pravo”], 1917. (In Russian).
10. *Rakhmatullina Z. Z.* Neopredelennost pravovoy normy — kak tekhniko-yuridicheskiy priem pravotvorchestva [Uncertainty of the legal norm as a technical-legal method of law-making]. *Pravotvorchestvo v rossiyskoy federatsii: problemy teorii i praktiki : materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii, sostoyavsheysya 13—16 aprelya 2009 g. v Rossiyskoy akademii pravosudiya* [Law-making in the Russian Federation: challenges of theory and practice: Proceedings of the Scientific and Practical Conference held on April 13–16, 2009, at the Russian Academy of Justice. V.M. Syrykh, M.A. Zanin (eds.). Moscow. Russian Academy of Justice Press, 2010. (In Russian).
11. *Romanets Yu.* Pravovaya opredelennost ili nepredskazuemost? [Legal certainty or unpredictability?]. *EZH-Lawyer*. 2011. No. 49. (In Russian).
12. *Slesarev A.V.* Sudebno-arbitrazhnoe tolkovanie norm grazhdanskogo prava [Judicial and Arbitrazh Interpretation of Civil Law]. Moscow, R. Aslanov “Yuridicheskiy tsentr-Press” Publishing House, 2005. (In Russian).