

Василевич Г. А.

ТОЛКОВАНИЕ (РАЗЪЯСНЕНИЕ) АКТОВ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНООБРАЗНОГО ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Одной из важнейших для государства является его конституционная обязанность принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (ст. 59 Конституции). Именно создание надлежащего правового порядка позволяет гражданам, народу в целом осуществлять свою волю.

В современный период вновь стала актуальной проблема толкования (разъяснения) нормативных правовых актов. Определение нормативного правового акта дано в Законе «О нормативных правовых актах». Это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение.

Необходимость упорядочения этой работы, решения ряда спорных и неоднозначно реализуемых на практике вопросов активно поднимают представители субъектов хозяйствования, специалисты, граждане, которым пришлось в своей жизни столкнуться с исполнением актов законодательства. Ими обращается внимание на то, что довольно часто представители государственных органов (должностные лица) дают ответы на поступившие к ним запросы, юридические и физические лица действуют в соответствии с полученными разъяснениями, а затем вышестоящая организация или контролирующие (надзорные) органы, не соглашаясь с данным разъяснением, привлекают юридическое или физическое лицо к ответственности за неисполнение акта законодательства. Возникают также вопросы о том, где обратившему субъекту можно оспорить данное ему разъяснение, с которым он не согласен, в какой форме должно быть дано толкование (разъяснение), какие наступают последствия в связи с новым «поворотом» практики применения в результате данного толкования (разъяснения) и др. Все эти вопросы весьма важны для практики, так как дефекты при их решении порождают массу споров, вносят элементы

нестабильности, подрывают доверие к нормотворческому органу, правоприменительным инстанциям, влекут имущественную и иную ответственность.

Надо отметить, что органы государственной власти в целом стремятся разъяснить положения нормативных правовых актов, когда имеются неясности, различия и даже противоречия. Правовая основа, как уже отмечалось, для этого есть. Конечно, общие, принципиальные подходы содержатся в Конституции (в дальнейшем сошлемся на соответствующие статьи), имеются законы «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», «Об обращениях граждан и юридических лиц» [1], Налоговый кодекс Республики Беларусь и иные кодексы, Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ № 498) [2] и другие акты.

Основные правила официального толкования нормативных правовых актов предусмотрены в ст. 70 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, в случае обнаружения неясностей и различий в содержании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавший) этот акт, или, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган осуществляют официальное толкование этих норм путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта. При толковании нормативного правового акта объясняется или уточняется содержание его правовых норм, определяется их место в законодательстве, а также функциональные и иные связи с другими нормами, регулирующими различные аспекты одного и того же вида общественных отношений. При толковании нормативных правовых актов не допускается внесение в них изменений и (или) дополнений.

Несколько иной подход предусмотрен в ст. 69 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах». В случае обнаружения неясностей и различий в содержании и понимании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения, если не требуется внесение в нормативный правовой акт (его структурные элементы) соответствующих изменений, нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавшее) этот акт, или, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган могут осуществить официальное толкование его нормативных правовых предписаний путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта. При официальном толковании нормативного правового акта разъясняется или уточняется юридический смысл нормативного правового акта, раскрывается содержание его нормативных правовых предписаний, определяется его место в системе нормативных правовых актов, выявляются функциональные и иные связи этих предписаний с другими нормативными правовыми предписаниями, регулирующими различные стороны одного и того же вида общественных отношений. Нормотворческие органы

(должностные лица), реализующие государственную политику, осуществляющие правовое регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) или к компетенции которых отнесено решение соответствующих вопросов, либо другие уполномоченные государственные органы (организации) при необходимости подготавливают письменные разъяснения применения нормативных правовых актов. Дача письменных разъяснений нормативных правовых актов указанными государственными органами (организациями) по обращениям граждан и юридических лиц осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц. При официальном толковании и письменном разъяснении нормативного правового акта не допускаются изменение содержания его нормативных правовых предписаний, введение или усиление ответственности граждан и юридических лиц, ограничение их прав и свобод либо лишение имеющихся прав и свобод, возложение дополнительных (увеличенных) обязанностей по сравнению с существующими, установление усложненного порядка реализации этих прав, свобод и обязанностей. При принятии уполномоченными государственными органами и иными организациями (должностными лицами) решений, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц, не допускается произвольное толкование нормативных правовых актов при их применении. В случае неясности или неточности предписаний нормативных правовых актов (до их устранения) суды, другие государственные органы, иные организации (должностные лица) принимают решения, исходя из максимального учета законных интересов граждан и юридических лиц.

Если ознакомиться с размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь или в базе КонсультантПлюс актами законодательства, то можно увидеть весьма разнообразную картину, что, на наш взгляд, нежелательно. Так, некоторые государственные органы, давая разъяснения и размещая их на своих сайтах или в базе КонсультантПлюс, не указывают, кто из официальных лиц дает разъяснение, название акта (документа), его другие реквизиты (например, дату принятия). Есть примеры, когда «разъяснение» по важным вопросам дается от имени пресс-центров органов государственного управления. Конечно, и в этом случае определенная помощь оказывается обратившимся с вопросом, а также иным потенциальным исполнителям данного акта. Однако для правового государства, как уже отмечено выше, присущ более высокий по своему уровню правопорядок. Особенно беспокоит субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, что нередко вопреки данному разъяснению (ответу) из государственного органа, с ним не соглашается вышестоящая инстанция или контрольный (надзорный) орган и субъект привлекается к юридической ответственности.

Когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности, акт толкования должен вводиться в действие, по меньшей мере, со дня опубликования. Необходимо упорядочить дачу

разъяснений актов, определить лиц, уполномоченных в рамках ведомства на их осуществление, а также исключить ответственность граждан и субъектов хозяйствования, если они следовали ранее данному разъяснению представителя ведомства.

Сделаем небольшой экскурс в теорию, так как от этого зависит наведение должного порядка в указанной сфере, решение спорных вопросов или, по крайней мере, учет некоторых нюансов при их решении.

В юридической литературе подчеркивалось, что интерпретация (толкование) является деятельностью по установлению точного содержания правового акта для его практической реализации. Необходимость в толковании возникает прежде всего потому, что любой акт не может применяться автоматически, вначале его суть должна быть уяснена правоприменителями, а также лицами, на которых он распространяет свое действие. Однако вслед за уяснением как первым и обязательным элементом интерпретации, необходимо следует разъяснение содержания закона с целью разрешения возникшей двусмысленности [3, с. 290].

Орган, наделенный правом давать официальные толкования, должен раскрыть материальное содержание, т. е. достоверно и обоснованно выразить цель и истинную мысль законодателя, заложенную в той или иной норме, вызвавшей различное понимание и разноречивой при практическом применении. В этих случаях требуется, как правило, уточнение формулировки соответствующей нормы права [4, с. 117].

Еще русским юристом Е. В. Васьковским было отмечено, что «законы представляют собой мертвые словесные формулы, существующие только на бумаге и получающие применение в жизни при посредстве органов судебной и административной властей. Для того чтобы законы применялись именно в том смысле, какой имел в виду законодатель, и для обеспечения равенства всех граждан перед лицом закона необходимо, чтобы судьи и органы администрации понимали законы правильно и притом одинаково» [5, с. 7]. По его утверждению, целью толкования является раскрытие истинного смысла законодательных норм. Каждая такая норма представляет собой выраженную в словах мысль законодателя [5, с. 8]. Толкование актов можно классифицировать по различным признакам. Толкование различают по его юридической обязательности: а) официальное (несет властный характер, оно обязательно для исполнения); б) неофициальное (не имеет обязательной юридической силы, пример – доктринальный источник, т. е. позиция ученого). Таким образом, официальный и неофициальный характер толкования зависит от субъекта, дающего толкование.

Официальное толкование – это разъяснение истинного смысла норм права, даваемое установленными на то государственными органами.

Официальное толкование подразделяется в свою очередь на нормативное и казуальное. Нормативное толкование имеет общий характер, т. е. оно обязательно для определенного вида общественных отношений (категории дел); казуальное – обязательно для конкретной ситуации (данного дела).

Нормативное толкование – это разъяснение, даваемое с целью устранения ошибок в понимании акта и обеспечения его единообразного применения. Нормативное толкование имеет несколько видов: аутентическое (аутентичное) и легальное (делегированное, когда компетентный орган в результате делегирования ему соответствующего права толкует норму). Например, согласно ст. 82 Налогового кодекса Республики Беларусь налоговые органы и их должностные лица обязаны давать письменные разъяснения плательщикам (иным обязанным лицам) по вопросам применения актов налогового законодательства, в том числе по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными органами (областными, Минским городским комитетами природных ресурсов и охраны окружающей среды) – по вопросам определения налоговой базы экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов [6]. Другой пример: согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» (утратил силу) по поручению Президента Республики Беларусь Конституционный Суд был наделен правом официального толкования декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан [7]. В настоящее время такое право закреплено в Кодексе Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 мая 2007 г. «О рекламе» [8] Совет Министров Республики Беларусь 12 ноября 2007 г. принял постановление № 1497 «О реализации Закона Республики Беларусь “О рекламе”» [9], которым утвердил ряд положений: о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы продукции, товаров, работ, услуг, производимых на этой территории; о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы алкогольных напитков в средствах массовой информации; о порядке размещения средств наружной рекламы; о порядке размещения (распространения) и согласования наружной рекламы, рекламы на автомобилях, трамваях, троллейбусах, колесных тракторах, автопоездах. При этом право давать разъяснения по вопросам применения названного постановления делегировано Министерству торговли Республики Беларусь. Как видим, делегированное законодательство – достаточно распространенное явление и имеет право на существование. Другое дело, что толкование (разъяснение) правовой нормы, данное в порядке делегирования, по своей юридической силе уступает аутентическому толкованию. Ведь, кто как не орган, должностное лицо, издавшие акт, знают его цели и заложенный в нем смысл. Исключение может быть сделано лишь для Конституционного Суда, когда он вправе проверить на соответствие Конституции закон о толковании Конституции, принятый Парламентом. Таким образом, делегированное толкование может осуществляться различными субъектами (Советом Министров, министерством, исполкомами и др.).

Аутентическое толкование представляет собой разъяснение нормативного акта органом, его принявшим («аутентический» означает «подлинный», «основанный на первоисточнике»). Правом аутентического толкования обладают все нормотворческие органы, издавшие соответствующий акт. Легальное или делегированное толкование предполагает дачу разъяснения нормативного акта иным уполномоченным на то органом, который не принимал акт, подлежащий толкованию.

Особая роль в обеспечении единообразной правоприменительной практики принадлежит юрисдикционным органам – Конституционному Суду, Верховному Суду (ранее также Высшему Хозяйственному Суду). Именно постановления высших судебных инстанций могли бы давно решить многие вопросы, которые вновь возникли в настоящее время на практике. Причем их решение очевидно, но в силу отсутствия авторитетного подкрепления часто не воплощаются в жизнь. Например, правовой аксиомой является подход, в соответствии с которым любое сомнение трактуется в пользу гражданина или юридического лица. И суды могли бы ее четко проводить в жизнь. Однако потребовалось издание Директивы Главы государства от 31.12.2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» [10], чтобы гарантировать присущее любому современному государству правило, в соответствии с которым в случае неясности или нечеткости предписаний актов законодательства суды, другие государственные органы и иные государственные организации, должностные лица принимают решения в пользу субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

Еще советские корифеи юридической науки отмечали, что разъяснения, даваемые юрисдикционными органами, являются нормативными в том смысле, что они носят общий характер [3, с. 310; 11, с. 134].

В литературе справедливо обращается внимание на недопустимость смешивания, в частности, актов аутентического толкования с обычными актами правотворчества. Это проявляется в том, что акты аутентического толкования: 1) имеют обратную силу; 2) не содержат в себе принципиальной новизны (они разъясняют существующие правовые нормы) [12, с. 70]. На наш взгляд, все это характерно и для иных видов актов толкования. При этом для акта нормативного толкования (аутентического или делегированного) характерны все те пять признаков, которые присущи нормативному правовому акту, среди которых назовем, в частности, общеобязательность. Специфика акта толкования заключается и в том, что он неотделим от самого толкуемого акта, это их объединяет, они находятся во взаимосвязи. Как известно, согласно ст. 116 Конституции контроль за конституционностью нормативных правовых актов возложен на Конституционный Суд, который обязан провести такую проверку при непосредственном обращении к нему уполномоченного субъекта относительно конституционности акта толкования. Проверка, безусловно, должна проводиться в контексте его соответствия Конституции и толкуемому акту. Последний также может быть признан неконституционным. В качестве правила должно быть обращение в

Конституционный Суд о проверке как акта толкования, так и толкуемого акта.

Есть еще и иные варианты действий. Учитывая смешанную систему конституционного контроля в нашей республике (такой вывод можно сделать на основе анализа ст. 112 Основного Закона), суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел при возникновении сомнения в конституционности акта толкования обязаны принять решение в соответствии с Конституцией и поставить в установленном порядке вопрос о проверке конституционности акта толкования и протолкованного акта [13].

Как следует из нашего законодательства, для проверки законности (конституционности) акта казуального толкования предусмотрена иная процедура. Пунктом 2 Указа № 498 утвержден перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения. Полагаем, что налогоплательщик или иной субъект вправе обратиться в суд по поводу несогласия с данным ему персонально ответом соответствующим органом (должностным лицом). В целом разделяем позицию Конституционного Суда, изложенную им в решении от 10 декабря 2009 г. № Р-383/2009 «О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства)» (в ред. решения Конституционного Суда от 04.03.2010 г. № Р-431/2010) [14]. По мнению Конституционного Суда, решения вышестоящих налоговых органов, принятые по обращениям, связанным с разъяснением налогового законодательства, являются правовыми актами ненормативного характера, которые рассчитаны на однократное применение и носят индивидуальный характер.

Вместе с тем выскажем несколько своих суждений. В отличие от нормативного толкования казуальное толкование осуществляется при применении нормы права, разрешении конкретного дела. Следует иметь в виду, что казуальное толкование не сводится только к прямым разъяснениям; и может быть сделано в скрытом виде, например, решении суда [3, с. 311]. Однако и здесь надо обратить внимание на следующий аспект. Конституция закрепляет равенство всех перед законом (в широком смысле этого слова, т. е. перед любым нормативным правовым актом) и судом. Поэтому даже если разъяснение дано в адрес одного обратившегося субъекта при возникновении схожей ситуации у другого субъекта по отношению к нему также должны действовать ранее сформулированное правило. По существу, речь идет о правиле прецедента. Именно акты судебных инстанций имеют важное место в правовом регулировании. При этом и в научной среде, и на практике существуют различные взгляды на роль судебных постановлений, имеют ли они прецедентный характер, в чем отличие прецедента, если он признается в международном праве, от судебной практики. Судебный прецедент является актом суда по конкретному делу, обоснование позиции суда по которому становится правилом, которого должны придерживаться суды при рассмотрении аналогичных дел. Как отмечает В. И. Васильев, не только законодатель, принимая законы, содействует уяснению смысла

Конституции, но и судья, вынося решения впервые, выясняет смысл нормативного правового акта [15, с. 7]. Отметим различие между судебным прецедентом и судебной практикой: прецедент, как уже отмечалось, является решением по конкретному делу, а судебная практика – это совокупность решений по конкретным однородным делам, принимаемым в течение определенного периода времени [16, с. 51]. Судебная практика рассматривалась как «вся судебная деятельность, воспринимаемая в ее типичных проявлениях. В этом плане судебная практика охватывает и среднестатистические сроки рассмотрения дел в судах, и принятые формальности в написании приговоров и решений или ведении протоколов судебных заседаний, и распространимость применения тех или иных санкций, и т. п.» [17, с. 7].

На практике возникают споры о том, может ли формулироваться судебное правоположение одним решением или необходимо несколько соответствующих решений, которые определяются как устоявшаяся судебная практика. Однозначного ответа быть не может. Как справедливо отметил Л. Вильдхабер, одно большое дело может явиться таким же веским прецедентом, как и целая группа более мелких дел [18, с. 7]. Французские авторы Ф. Малори и Л. Айнес определяют судебную практику как «совокупность судебных решений, из которых выводится норма права, поскольку эти решения выносились постоянно в единой логике, по одним и тем же правовым вопросам» [цит. по: 19, с. 102]. Отличие судебной практики от прецедента заключается в том, что судебная практика может формировать новые тенденции в случае необходимости. По справедливому утверждению другого французского ученого П. Сандевуара «задача судебных инстанций состоит в дополнении, уточнении или замещении недостаточно развитых, неясно сформулированных или несуществующих правовых норм; кроме того, суды могут модернизировать давно существующую норму права». Судья обязан обосновывать свое решение ссылками на текст закона, что способствует прозрачности вынесенного решения [цит. по: 19, с. 102].

В части признания прецедента есть огромное сопротивление со стороны некоторых практических работников. Признаем, что и в литературе нет единства относительно признания прецедента в качестве источника права. Однако если мы желаем обеспечить действие вышеуказанного конституционного принципа, нам не обойтись без признания прецедента в качестве источника права. Административный прецедент является стержнем правоприменительной практики, гарантом обеспечения единообразной правоприменительной практики. Обычно обращают внимание на спор вокруг судебного прецедента. Однако не только судебный, но и административный прецедент, должны быть юридически признаны. Дело даже не столько в их юридическом признании, сколько в соблюдении конституционных принципов и норм, о которых было сказано выше.

Убеждены, что если представитель государственного органа неправильно ответил (дал неправильное разъяснение) на поступившее обращение, то все издержки должен нести не обратившийся субъект, а

именно этот представитель. По крайней мере, отрицательные последствия для обратившегося наступать не должны. Ведь государственную волю реализуют должностные лица, государственные органы с учетом их компетенции. Если вести речь о «децентрализованной» ответственности государства, о ее персонификации, то отдельный чиновник, в том числе и член Правительства, при нарушении возложенных на него полномочий может нести дисциплинарную, материальную, административную, уголовную, имущественную ответственность. Причем если дисциплинарная, административная, уголовная ответственность имеют прежде всего карательный характер, то материальная и имущественная ответственность правосстановительный.

В ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь предусмотрено, что государство отвечает за действия не только государственного органа, но и любого должностного лица. Полагаем, назревшим является принятие специального акта в виде закона, в котором комплексно были бы решены вопросы ответственности государства в сфере управления, включая правосудие. Тем самым удалось бы поставить на прочную правовую основу выполнение государством универсального обязательства государства по созданию надлежащего внутреннего и международного порядка с целью полного осуществления предусмотренных Конституцией прав и свобод граждан. В этом законе необходимо закрепить (и самое главное реализовать затем на практике) следующие нормы (они имеются в Российской Конституции): «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство гарантирует потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

Принятие специального закона будет способствовать укреплению доверия граждан к государству, так как будет обеспечено полное и своевременное возмещение причиненного вреда. Ответственность Правительства как органа исполнительной власти по существу субъекта, исполняющего закон о бюджете, предполагает ответственность независимо от вины отдельных государственных служащих.

Среди первых актов, принятых в современной Беларуси и нацеленных на защиту от неправомерных действий государства, было постановление Верховного Совета от 16 июня 1993 г., утвердившее Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Оно и сейчас сохраняет свою юридическую силу законодательного акта [20]. Согласно п. 3 указанного Положения нанесенный субъектам хозяйственной деятельности ущерб подлежит возмещению в случаях:

соблюдения субъектами хозяйственной деятельности актов органа государственной власти или управления, признанных в установленном порядке недействительными;

исполнения субъектами хозяйственной деятельности не соответствующих законодательству указаний должностных лиц органов государственной власти и управления;

осуществления не соответствующих законодательству указаний должностных лиц органов государственной власти и управления, а также предписаний, содержащихся в актах этих органов, другими органами, предприятиями, организациями, учреждениями;

неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти или управления, их должностными лицами обязанностей, возложенных на них законодательством, в отношении субъектов хозяйственной деятельности.

Разделяем позицию Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь, выраженную ими в письме от 14 июня 2013 г. «О некоторых вопросах привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности», согласно которой «выполнение плательщиком разъяснения уполномоченного государственного органа полученного непосредственно этим лицом на основании письменного запроса, не повлечет применение мер административной ответственности только в том случае, когда такие разъяснения основаны на полной и достоверной информации, представленной плательщиком в запросе» [21]. В других случаях деятельность в соответствии с данными разъяснениями не должна влечь ответственность. По существу, мы имеем дело в данном случае с презумпцией невиновности.

Акт официального толкования должен приниматься в форме того акта, что и толкуемый акт. В свое время автору пришлось возражать, а затем и исправлять ситуацию, когда Конституционный Суд толковал свои заключения в форме решений. Ошибка в дальнейшем была исправлена и заключения толковались (при необходимости этого) заключениями. Так и закон должен толковаться законом, а не постановлением палат, постановление Правительства – постановлением Правительства, нормативное решение местного Совета депутатов – решением местного Совета и т. д. Что же касается казуального толкования, то оно осуществляется в форме того акта, полномочия на которые есть у данного органа.

Согласно ст. 67 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», воспринявшей и развившей ст. 104 Конституции, нормативный правовой акт не имеет обратной силы, т. е. не распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц либо когда в самом нормативном правовом акте или в акте о введении его в действие прямо предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Придание обратной силы нормативному правовому акту не допускается, если он предусматривает введение или усиление ответственности граждан, в

том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц за действия, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность. Нормативные правовые акты, иным образом ухудшающие положение граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц (возлагающие дополнительные (увеличенные) по сравнению с ранее существовавшими обязанности или ограничивающие в правах либо лишаящие имеющихся прав), не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Создание акта нормативного толкования должно осуществляться с учетом действия всех процедур правотворческого процесса.

Толкования, даваемые различными органами по одному и тому же вопросу, следует различать по их юридической силе в зависимости от статуса соответствующего органа.

Проведенный анализ свидетельствует о наличии проблем в области дачи разъяснений, ответов в связи с неясностью положений нормативных правовых актов. Одним из вариантов улучшения ситуации могло бы стать принятие постановления Правительства Республики Беларусь, направленного на упорядочение практики дачи разъяснений органами исполнительной власти, подведомственными Правительству, нормативных правовых актов. В нем можно было бы закрепить ряд основополагающих правил, которыми следует руководствоваться.

Список использованных источников

1. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 18.07.2011 № 300-З (ред. от 15.07.2015) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

2. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 № 498 (ред. от 09.10.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

3. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. литература, 1981–1982. – Том II. – 1982. – 360 с.

4. Кириченко, М. Г. Конституционные основы судебной системы в СССР / М. Г. Кириченко. – М. : Юрид. литература, 1979. – 142 с.

5. Васьковский, Е. В. Руководство к толкованию и применению законов / Е. В. Васьковский. – М. : Бр. Башмаковы, 1913. – 158 с.

6. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2018) [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 15 ноября 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 дек. 2002 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

7. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г., № 14 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

8. О рекламе [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 10 мая 2007 г., № 225-3 (ред. от 17.07.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

9. О реализации Закона Республики Беларусь «О рекламе» (вместе с «Положением о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы продукции, товаров, работ, услуг, производимых на этой территории», «Положением о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы алкогольных напитков в средствах массовой информации», «Положением о порядке размещения средств наружной рекламы», «Положением о порядке размещения (распространения) и согласования наружной рекламы, рекламы на автомобилях, трамваях, троллейбусах, колесных тракторах, автопоездах») [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2007 г., № 1497 (ред. от 13.01.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

10. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Директива Президента Республики Беларусь от 31 дек. 2010 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

11. Пиголкин, А. С. Толкование нормативных актов в СССР / А. С. Пиголкин. – М. : Госюриздат, 1962. – 166 с.

12. Вопленко, Н. Н. Официальное толкование норм права / Н. Н. Вопленко. – М. : Юрид. литература, 1976. – 119 с.

13. Василевич, Г. А. Обеспечение конституционной законности в государстве – сфера общей ответственности судебной системы / Г. А. Василевич // Юстиция Беларуси. – 2016. – № 1 (166). – С. 20–26.

14. О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства) (в ред. решения Конституционного Суда от 04.03.2010 № Р-431/2010) [Электронный ресурс]: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 04.03.2010 № Р-431/2010 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

15. Васильев, В. И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 5–14.

16. Бахрах, Д. Н. Конституционные основы действия правовых норм во времени / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – № 5. – 2003. – С. 40–53.
17. Белкин, А. А. Источники права и судебная практика в Российской Федерации / А. А. Белкин // Вопросы правоведения. – 2009. – № 1. – С. 6–26.
18. Вильдхабер, Л. Прецедент в Европейском суде по правам человека / Л. Вильдхабер // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 5–17.
19. Хомякова, Н. П. Роль французской судебной практики как источника нормотворчества // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 101–103.
20. Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 16 июня 1993 г., № 2415-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
21. О некоторых вопросах привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности (письмо МНС Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства экономики Республики Беларусь от 14.06.2013) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь. – Режим доступа: www.nalog.gov.by/ru/razjasnenija_ru/view/o-nekotoryx-voprosax-privlechenija-juridicheskix-i-fizicheskix-lits-k-administrativnoj-otvetstvennosti-pismo-9044/ – Дата доступа: 15.03.2019.

Боголейко А. М.

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Нормотворческая деятельность есть сложный и многогранный процесс, требующий тщательного и сбалансированного подхода в его организации. Создание правовых норм, регулирующих общественные отношения, является важнейшей функцией государства, которая призвана осуществлять такое регулирование эффективно и с максимальным результатом. В связи с этим вопросы обеспечения качества и эффективности принимаемых нормативных правовых актов приобретают особую актуальность для любой правовой системы.

Для этих целей юридической наукой и практикой разработаны и применяются различные способы и средства как на этапе подготовки проекта нормативного правового акта, так и в ходе других стадий процедуры его принятия, в том числе посредством предъявления специальных требований к профессионализму лиц, ответственных за подготовку проектов нормативных