

РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В УСТРАНЕНИИ ПРОБЕЛОВ, ПРОТИВОРЕЧИЙ И ИНЫХ ДЕФЕКТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье подчеркивается, что идеалом является сбалансированная система законодательства, в которой ясно закреплены права и обязанности граждан, юридических лиц, четко определены соотношение и юридическая сила актов одного и различных уровней, а также актов, принимаемых одними и теми же органами с учетом времени их принятия, круга лиц, на которых они распространяют свое действие, имеется единый понятийный аппарат. Требуется высокого уровня качества законодательства предполагает отсутствие в нем какой-либо двусмысленности. Высказаны идеи и предложения по более эффективной реализации положений Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», включая такие направления, как прогнозирование последствий принятия нормативного акта, его обоснование, осуществление правового мониторинга, реализации актов, включая их толкование (разъяснение).

УДК 342

ВАСИЛЕВИЧ Г.А.,

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
gregory_1@tut.by

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Конституционное право



Основной функцией государства и его органов является управление. И в этой связи справедливо в науке ставится вопрос: «На какой основе оно осуществляется – путем жесткого режима или либерально, коллегиально или авторитарно, субъективистски или на научной основе» [1, с. 9]. «Рецепт» известного российского ученого, сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации профессора Ю.А.Тихомирова состоит в том, чтобы управление осуществлялось на основе права. Это предполагает не только уяснение, что такое право как продукт деятельности государственных органов, должностных лиц, но и выработку критериев эффективности правового регулирования, установление оптимальной процедуры подготовки, принятия и введения в действие законов и иных нормативных правовых актов, исключение пробелов, противоречий (коллизий) в законодательстве, обеспечение ясности изложения правовых норм, их однозначного понимания и применения.

Наука как система знаний о закономерностях развития природы, общества и мышления является движущей силой человеческой цивилизации. Юридическая наука самым непосредственным образом влияет на характер и глубину отношений между индивидуумами, обществом и государством. Можно отметить многих ученых, включая ученых-правоведов, чьи труды оказали революционное влияние на общественное развитие. Здесь назовем мыслителей прошлого – Дж.Локк и Ш.Монтескье (авторы концепции разделения властей), Ч.Беккариа (определил концептуальные подходы по противодействию преступности, ответственности за эти деяния), Г.Кельзен (автор правового позитивизма), И.А.Ильин (продолжил разработку учения о естественном

и позитивном права) и многих других. В советский и нынешний период заметен вклад в развитие юридической науки таких ученых, как С.С.Алексеев, С.А.Авакьян, Н.С.Бондарь, Г.А.Гаджиев, В.Д.Зорькин, Ю.А.Тихомиров, М.Н.Марченко, Т.Я.Хабриева, В.В.Лазарев и др. Из белорусских ученых назовем А.М.Абрамовича, С.А.Балашенко, Д.М.Демичева, С.Г.Дробязко, В.Н.Годунова, А.А.Головкин, Н.В.Сильченко, А.Г.Тиковенко, С.А.Калинина, Н.А.Карпович, Т.И.Макарову, Л.М.Рябцева, С.М.Сивца, В.К.Ладутько, М.Ф.Чудакова, О.И.Чуприс, В.И.Шабайлова, Н.Г.Юркевича, В.Ф.Чигири и многих других. В каждой отрасли права есть своя плеяда молодых, а также среднего и старшего возраста ученых, формировавших и формирующих наше представление о том, как необходимо развивать национальную правовую систему, что надо в ней улучшить, чтобы жизнь граждан страны была более комфортной, обеспечивались их права и свободы.

В юридической науке подчеркивается, что нормотворческая деятельность и правоприменительная практика должны исключать субъективное усмотрение, какой-либо волюнтаризм. Чаще в публикациях в этой связи касались мер юридической ответственности, исключения превышения допустимых пределов, которые могут привести к серьезным отрицательным последствиям для граждан, субъектов хозяйственной деятельности.

У нас наряду с Конституцией интегрирует всю систему актов законодательства Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон). Обратим внимание на такие новеллы Закона, как принцип научности, необходимость прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов, проведения правового мониторинга.

Для повседневной практики важно, насколько научно обоснованы рекомендации относительно степени воздействия права на экономическую и социальную сферу. Как отмечено в литературе, «изменения в государстве реформаторского и эволюционного характера побудили искать общие индикаторы перемен» [2, с. 21–25]. В проекте Конституции для Европы (хотя и не действующей в настоящее время) предполагалось закрепить право граждан ЕС на хорошее управление. Таким образом, сразу появляется определенность отношений между властью имущими и гражданами, их взаимные обязанности. В такой попытке на уровне нормы права закрепить цель государственного управления нет ничего удивительного: о государстве всеобщего благосостояния люди всегда мечтали [3, с. 7–20].

Для законодательства любой страны, в том числе, к сожалению, и нашей республики, еще

руководящая идея, исходное положение. Под принципами права понимают руководящие нормативные начала, лежащие в основе права, которые выражают его сущность и определяют общую направленность правового регулирования.

Следование принципам «помогает» законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм. Правовые принципы являются, на наш взгляд, отражением в концентрированном виде естественного права.

Понятие принципов права в советской правовой доктрине существовало главным образом как теоретическое, предельно идеологизированное. По сути, под принципами понимались не столько правовые, сколько политические идеи, которым отводилась лишь роль некоего ориентира для законодателя и правовой политики. Как отмечается в литературе,

NB *Высокий уровень качества законодательства утверждает законность и обеспечивает правовой порядок.*

характерны пробелы, противоречия, неопределенность, неясность положений актов законодательства, отставание писаного права от потребностей общественного развития, придание актам, устанавливавшим дополнительные обязанности (тяготы), обратной силы и другие его дефекты. Они оказывают негативное влияние на регулируемые общественные отношения. Поэтому есть необходимость в существовании судов и иных органов, которые призваны разрешать правовые конфликты. Именно в силу своей дефектности право имеет негативный заряд. Отрицательное влияние права может проявиться в росте количества несчастных случаев на производстве, дорожно-транспортных происшествий, заболеваний и т.п. Дефекты в законодательстве могут, по существу, влиять на решение вопроса о привлечении к ответственности, когда имеются различные оценки правовой нормы правоприменителем (гражданином, субъектом хозяйственной деятельности) и правоохранительными органами. Эти обстоятельства свидетельствуют об огромной важности своевременного устранения пробелов и дефектов в законодательстве, их недопущения.

В науке обращается внимание, что нормотворческие органы и прежде всего законодатель, который «задает тон» уровню правового регулирования, устанавливая конкретные нормы, должны основывать свои юридические акты на принципах права. Обращение к правовым принципам позволяет разрешать существующие в праве коллизии, находить правильные решения. В юридической литературе «принцип» раскрывается как начало, основа,

исключительно позитивистское понимание права не придавало принципам значения самостоятельных источников права, выводило их из законодательных норм, и уже в силу этого понимания они не могли служить критерием оценки этих норм, как, впрочем, не допускалась и сама эта оценка. Даже закрепленные в предельно обобщенной форме в основах отраслевого законодательства и в конституциях принципы никогда не действовали напрямую, не применялись непосредственно судами и иными органами.

В настоящее время процедура создания нового закона предполагает соблюдение достаточно широкого спектра правовых принципов, суть которых состоит в том, чтобы не допустить появления в правовой системе государства некачественных, неэффективных, а порой и не отвечающих потребностям времени правовых актов. Именно правовым принципам принадлежит определяющая роль в формировании самих правовых предписаний, отражающих объективные потребности общества в правовых регуляторах, исключении противоречий между естественным и позитивным правом.

И.А.Ильин, отмечая определенный дуализм между естественным и позитивным (действующим) правом, писал, что их единство уже как бы задано в силу того, что естественное право лежит в основе позитивного права в качестве известного «минимума правоты», а также в лице основных правовых категорий и имманентного, но недоразрешенного задания. Все это (в силу некоторого расхождения между должным и сущим) приводит к появлению

двух «должных» правопорядков. В чью пользу следует разрешать конфликт между естественным и позитивным правом? Для И.А.Ильина нет сомнений: в пользу естественного, так как объективное значение второго определяется духовным достоинством первого. Конфликт между естественным и положительным правом разрешается, по его выражению, в жизненной борьбе за право – в правотворчестве [4, с. 293–295].

И.А.Ильин считал, что обычный и здоровый путь борьбы за новое, лучшее право есть «правосоздание»: устаревшие законы отменяются, а на их место посредством мирной организованной работы устанавливается новое право. Такой путь он считал наилучшим, так как он укреплял в душах людей доверие к праву. Однако начинать движение к обновлению права следует с осознания содержания естественного права, которое должно лежать в основе новых норм. Это необходимо делать по той причине, что каждая позитивная норма решает важнейшую задачу – показать людям лучшее поведение. «Лучшее», по его мнению, отнюдь не означает самое удобное, выгодное, полезное и т.п., так как разным людям полезно, выгодно и удобно разное. «Лучшее» имеет единое предметное содержание и может расходиться даже с общественным мнением [4, с. 295].

В Республике Беларусь действует Закон от 5 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь». Он определяет систему государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь: на долгосрочную перспективу; на среднесрочную перспективу (программу социально-экономического развития Республики Беларусь на пять лет); на краткосрочный период (годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь). Осуществление достоверного прогноза социально-экономического развития возможно при условии научной оценки состояния и перспектив действия объективных законов экономики и их правового обеспечения. Государственное управление осуществляется посредством соответствующих правовых актов. От того, насколько они оптимально отражают конституционные принципы и нормы, зависит не только экономическое благополучие, но устойчивость и согласие в обществе. На необходимость прогнозирования последствий принятия актов нами указывалось более семнадцати лет назад, отмечалось в качестве недостатка отсутствие при подготовке проектов предвидения последствий применения актов [5].

Закон решил множество принципиальных вопросов, на которые ранее в науке обращалось внимание либо которые вызывали споры и разногласия среди ученых. Например, имен-

но в теории права и конституционном праве ученые определили критерии отграничения нормативного правового акта от правоприменительного акта. До принятия в 2000 году первого национального закона о нормативных правовых актах не только в теоретическом, но и практическом плане были трудности в этой сфере. Например, для Конституционного Суда определение того, является ли правовой акт нормативным или нет, важно по той причине, что от этого зависело, относится ли данный спор к его компетенции или иной судебной инстанции. В первых его решениях Конституционный Суд ссылался по данному вопросу на позиции ученых и Модельный закон о нормативных правовых актах, принятый Межпарламентской ассамблеей СНГ. Правда, ему не удалось избежать ошибок при определении предмета своего контроля. Например, он посчитал допустимым осуществить проверку постановления Верховного Совета о назначении референдума на 24 ноября 1996 г., заблокировав, по сути, решение Парламента, хотя данное постановление имело правоприменительный характер. При отсутствии права предварительного контроля (им Конституционный Суд был наделен в 2008 году) этот орган судебного конституционного контроля мог проверить на соответствие Конституции закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию в случае его принятия.

В Законе с учетом научных «наработок» даны разъяснения понятий. В частности, под нормотворческим процессом понимается процедура осуществления нормотворческой деятельности. В свою очередь, нормотворческая деятельность – это государственно-властная деятельность по планированию, реализации нормотворческой инициативы, подготовке, проведению экспертиз, принятию (изданию), официальному опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия нормативных правовых актов. Дано достаточно емкое определение нормотворческой деятельности, правда, следовало бы в него включить слова не только об официальном опубликовании актов, но и их введении в действие, тем более, что речь идет также о прекращении действия нормативных правовых актов.

Слагаемыми элементами нормотворческой деятельности, таким образом, являются: планирование; реализация нормотворческой инициативы; подготовка и проведение экспертиз; принятие (издание) акта; официальное опубликование; введение в действие и реализация акта.

Отметим, что наибольшее внимание в юридической науке уделено законотворческому процессу как наиболее важной разновидности нормотворческого процесса. Однако если обратиться к статистике, то можно увидеть, что за-

коны составляют около одного процента в общем массиве нормативных правовых актов. Их суть и дух трансформируются посредством принятия подзаконных актов и их реализации в совокупности с законами.

В юридической науке давно определено, что означает по своему содержанию право законодательной инициативы – это право уполномоченного субъекта внести на рассмотрение Парламента проект закона, которому соответствует обязанность Парламента рассмотреть предложенный законопроект. Игнорирование научного определения может создавать конфликтную ситуацию.

Давно стоит задача обеспечения пакетного принципа подготовки нормативных правовых актов. В этой связи полагаем, что при разработке проекта закона или иного законодательного акта, определении их концепции в составе соответствующей рабочей группы должны быть представители соответствующего ведомства (обычно так и происходит). Одновременно с процессом подготовки проекта законодательного акта целесообразно вести разработку проекта ведомственного акта. Особенно интенсивно такая работа могла бы происходить после одобрения проекта закона в первом чтении в Палате представителей Национального собрания. На наш взгляд, полезно было бы в рамках головной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, обсуждать основные положения будущего ведомственного акта, если необходимость его принятия вытекает из данного проекта (аналогично следовало бы поступать, если предполагается принятие акта Правительства). Обмен информацией между этими инстанциями (Парламентом, Правительством, министерством) также можно организовать при разработке комплекса актов, используя информационные технологии. Информационное взаимодействие органов исполнительной власти с иными нормотворческими субъектами весьма важно для повышения качества нормотворчества.

В качестве основной причины возникновения и существования ведомственного нормотворчества называют объективную потребность детализировать правовую регламентацию отношений [6]. При помощи ведомственного нормотворчества государство имеет возможность более эффективно воздействовать на общественные отношения. Ведомственное нормотворчество характеризуется упрощенным порядком подготовки, подзаконностью и дополняющим характером по отношению к актам более высокого уровня [6]. В качестве цели подзаконного правового регулирования называют адаптацию общих типичных правовых норм законов при сохранении их сути. Утверждается, что из законов нельзя делать подробные инструкции, детализация и конкретизация законов должна осуществляться в ведомственных нормативных актах [7, с. 28–29].

На основе подходов, выработанных в юридической науке, в гражданском законодательстве закреплены правила применения аналогии, что позволяет восполнять выявленные пробелы в правовом регулировании. Согласно ст. 5 Гражданского кодекса Республики Беларусь в случаях, когда предусмотренные ст. 1 указанного Кодекса отношения прямо не урегулированы актами законодательства или соглашением сторон, к таким отношениям, поскольку это не противоречит их существу, применяется норма гражданского законодательства, регулирующая сходные отношения (аналогия закона). При невозможности использования в указанных случаях аналогии закона права и обязанности сторон определяются исходя из основных начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права). Не допускается применение по аналогии норм, ограничивающих гражданские права и устанавливающих ответственность. Запрет установлен также для привлечения к уголовной и административной ответственности.

Восполнению пробела в законодательстве на стадии правоприменения может способствовать изменение отношения к системе источников права. Судейское усмотрение, судейское право может выступать в качестве важнейшего источника правового регулирования. Конечно, судебный прецедент в нашей правовой системе имеет подзаконный характер. Мы здесь не имеем в виду решения конституционных судов, акты которых по многим признакам приближаются к нормативным правовым актам и по своей юридической силе идут вслед за Конституцией. Однако в науке решения Конституционного Суда многие ученые рассматривают как акты правоприменительного характера. Автор также склоняется к этой позиции, хотя представители органов судебного конституционного контроля часто позиционируют себя в качестве «негативного» законодателя.

Опыт свидетельствует, что в некоторых случаях пробелы восполняются путем вторжения «смежного» органа государственной власти и принятия им требуемого нормативного правового акта вместо того органа, к компетенции которого это обычно непосредственно относится. Подобные случаи мы можем наблюдать, когда президенты издают акты, опережая парламенты, которые могут запаздывать с принятием законов.

Нельзя исключить ситуацию, когда устранение пробела или иного дефекта в законодательстве возможно посредством толкования соответствующего акта. Следует придерживаться правила, в соответствии с которым даты введения в действие толкуемого акта и акта толкования совпадают. Уместно лишь одно исключение, когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности. В этом случае акт

толкования должен вводиться в действие по меньшей мере со дня опубликования.

Необходимость упорядочения работы по толкованию (разъяснению) актов, решению ряда спорных и неоднозначно реализуемых на практике вопросов активно поднимают представители субъектов хозяйственной деятельности, 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 по поступившим к ним запросам, юридические и физические лица действуют в соответствии с полученными письменными разъяснениями, а затем вышестоящая организация или контролирующая (надзорные) органы, не соглашаясь с данным разъяснением, привлекают юридическое или физическое лицо к ответственности за неисполнение акта законодательства. Возникают также вопросы о том, где можно оспорить обратившемуся субъекту 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.

Недавно к этой проблеме обратился Конституционный Суд Республики Беларусь. Он принял решение от 3 октября 2019 г. № Р-1190/2019 «О правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов» [8]. В литературе справедливо обращается внимание на актуальность научного поиска нормативной составляющей актов Конституционного Суда. Подчеркивается, что нормативный характер имеют акты Конституционного Суда, принимаемые в ходе конституционного судопроизводства, т.е. речь идет о заключениях, принимаемых в порядке последующего конституционного контроля, и решениях, принимаемых в порядке обязательного предварительного контроля, а также решениях об устранении правовых пробелов, исключениях коллизий и правовой неопределенности [9, с. 214]. Много говорится о правовых позициях Конституционного Суда, их значении. В упомянутом решении Конституционный Суд, проведя анализ, решил ограничиться общим указанием на необходимость внесения в Закон изменений с целью определения юридической силы и характера письменных разъяснений применения нормативных правовых актов. То есть решение данного вопроса отдано на усмотрение законодательного органа.

Как следует из содержания ст. 69 Закона, необходимо различать толкование нормативного правового акта уполномоченным субъектом (п. 1 ст. 69) и ответ должностного лица органа государственной власти (государственного управления) на поступившее обращение гражданина или субъекта хозяйственной деятельности (п. 2 ст. 69).

Толкование может осуществляться как органом, принявшим нормативный правовой акт (аутентическое толкование), так и иным наделенным таким правом субъектом (делегированное толкование). В обоих случаях толкование (разъяснение смысла толкуемой нормы или акта) должно осуществляться в соответствии с процедурой, установленной для подготовки и принятия нормативного правового акта. Могут быть особенности для введения в действие акта толкования с учетом необходимости строгого соблюдения правила об обратной силе закона или иного акта.

Необходимо соблюдать форму акта толкования: если идет речь об аутентическом толковании (толковании органом, принявшим акт), акт толкования должен быть той же формы, что и толкуемый акт. То есть закон толкуется законом, постановление Правительства постановлением Правительства и т.п. В свое время автор данной статьи, работая в Конституционном Суде, приложил много усилий, чтобы обеспечить именно такой подход. Если осуществляется толкование в порядке делегирования полномочий на это, то форма акта определяется исходя из компетенции на принятие соответствующих актов уполномоченным органом, например, Министерством по налогам и сборам, Министерством труда и социальной защиты и т.п.

Поэтому, когда идет речь именно о делегировании, например, законодательным органом полномочий иным субъектам по официальному разъяснению норм закона, то им необходимо соблюдать все требования, установленные для принятия своих нормативных правовых актов. Другое дело, что толкование (разъяснение) правовой нормы, данное в порядке делегирования на это полномочий, по своей юридической силе уступает аутентическому толкованию. Но оно, безусловно, является нормативным правовым актом. Акты толкования и толкуемый акт следует рассматривать в органическом единстве.

Если ознакомиться с размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь или в иных информационных правовых системах актами, то можно увидеть весьма разнообразную картину, которую надо исправить. Так, некоторые государственные органы, давая «разъяснения» и размещая их на своих сайтах или в иных базах данных правовой информации, не указывают, кто из официальных лиц дает разъяснение, название

акта (документа), его другие реквизиты (например, дата 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 присущ более высокий по своему уровню порядок.

Таким образом, надо различать акты аутентического или делегированного толкования, принимаемые уполномоченными органами (должностными лицами) (они всегда являются нормативными правовыми актами), и ответы на обращения граждан и субъектов хозяйственной деятельности с целью персонального разъяснения им положений вызывающего сомнения акта или его норм. Порядок дачи таких разъяснений урегулирован Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». Нет необходимости рассуждать об очевидности вывода относительно того, являются ли такие персональные ответы (разъяснения) в адрес обратившихся нормативными правовыми актами: таковыми они не являются ни по форме, ни по содержанию.

Вопрос в другом. Особенно беспокоит субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, что нередко, когда они действуют в соответствии с полученным разъяснением от государственных органов, их привлекают к юридической ответственности, так как контрольные (надзорные) органы иначе воспринимают содержание нормативного правового акта.

Полагаем, что в большей степени проблема заключается не столько в отсутствии формулировок в существующем законодательстве, сколько в надлежащем исполнении присущих правовому государству предписаний. Правовой аксиомой является подход, в соответствии с которым любое сомнение трактуется в пользу гражданина или юридического лица. Правоприменительные органы могли бы ее четко проводить в жизнь. Имеется Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», в которой гарантировано присутствие любому современному государству правило: 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.

Уже сам факт обращения в государственный орган (к должностному лицу) гражданина или субъекта хозяйственной деятельности и дача ответа по нему свидетельствует о том,

что была неясность (нечеткость) в содержании акта, которая в результате ответа прояснена. В ситуации, когда лицо действовало в соответствии с полученным индивидуальным разъяснением, недопустимо его привлекать к юридической ответственности. Все издержки должны нести инстанции (должностные лица), давшие ответ. Отрицательные последствия для обратившегося в таком случае наступать не должны. Ведь государственную волю реализуют должностные лица, государственные органы с учетом их компетенции. В ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь предусмотрено, что государство отвечает за действия не только государственно-го органа, но и любого должностного лица.

Полагаем, назревшим является принятие специального акта (допускаем, что в виде постановления Правительства), в котором комплексно были бы решены вопросы, касающиеся более детального определения в каждом ведомстве должностных лиц, уполномоченных давать ответы на обращения, порядка их доведения (при необходимости) до всеобщего сведения, порядка размещения на сайтах информации общего характера и т.п. В качестве возможного варианта может быть дополнение п. 4 ст. 69 Закона нормой, указывающей на недопустимость привлечения к юридической ответственности лиц, действовавших в полном соответствии с полученным индивидуальным разъяснением. Подобная норма может быть зафиксирована в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Высказываясь за исключение ответственности тех лиц, которые действовали в строгом соответствии с полученным письменным разъяснением, попробуем оценить точку зрения тех представителей государственных органов, которые высказываются против такого подхода. Утверждается, что это может привести к злоупотреблениям при даче письменных разъяснений. Но тогда надо пересмотреть практику подбора на государственную службу и существующую систему контроля за деятельностью должностных лиц. Если при наличии разногласий между различными государственными инстанциями, а именно представителями министерств и контрольными органами, приоритет отдается позиции контрольного органа, то надо либо запретить давать письменные разъяснения на индивидуальные запросы должностным лицам министерств, либо ответы должны давать только контролирующие инстанции. Ясно, что с таким объемом работы они не справятся.

Конечно, может быть предусмотрен более длительный путь восстановления справедливости, если юридическое или физическое лицо направили в результате письменного разъяснения по неправильному направлению. В порядке регресса в судебном порядке они могут

попытаться взыскать с соответствующего ведомства понесенные издержки. Удастся ли? Есть и ст. 112 Конституции, которая пока «не работает».

Устранению пробелов и дефектов в законодательстве может способствовать активизация гражданами самозащиты. На это же может быть направлена реализация права народной инициативы, народных обсуждений проектов законодательных актов.

Устранению дефектов способствует и практика своевременной отмены акта, в котором они выявлены, постоянный мониторинг состояния законодательства, предварительная экспертиза (логическая, филологическая, криминалистическая и т.п.), послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности, а также деятельность органов прокуратуры по надзору за законностью принятых нормативных правовых актов.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Тихомиров, Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2007. – 485 с.
2. Василевич, Г. А. Государственное управление и перспективы развития / Г. А. Василевич, Ю. А. Тихомиров // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 6. – С. 21–25.
3. Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь : учеб. пособие / Г. А. Василевич [и др.] ; под ред. Г. А. Василевича, П. Г. Никитенко. – Минск : Выш. школа, 2018. – 319 с.
4. Ильин, И. А. Борьба за право / И. А. Ильин // Родина и мы : сб. ст. ; сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. – Смоленск : Посох, 1995. – 512 с.
5. Василевич, Г. А. Роль права в эффективном регулировании социальных и экономических отношений / Г. А. Василевич // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития : материалы III Междунар. науч. конф., Минск, 10–11 окт. 2002 г. : в 3 т. / М-во экономики Респ. Беларусь, Нац. банк Респ. Беларусь [и др.] ; редкол.: С. С. Полоник [и др.]. – Минск. – 2002. – Т. 1. – С. 21–31.
6. Глебова, Н. А. Ведомственное нормотворчество [Электронный ресурс] / Н. А. Глебова. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo>. – Дата доступа: 28.04.2018.
7. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : моногр. / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.
8. О правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 3 окт. 2019 г., № Р-1190/2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
9. Чигринов, С. П. Правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь / С. П. Чигринов // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования : материалы Междунар. конф., посвященной 20-летию Конституционного Суда Республики Беларусь (Минск, 27–28 июня 2014 г.) / Конституционный Суд Респ. Беларусь ; редкол.: О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск : Белорусский Дом печати, 2014. – 256 с.

Ключевые слова: законодательство, противоречия, пробелы, дефекты.

Дата поступления статьи в редакцию 30.10.2019

VASILEVICH G.A.

The role of legal science in bridging the gaps, contradictions, and other defects in the legislation

The article emphasizes that the ideal is a balanced system of legislation, which clearly establishes the rights and obligations of citizens and legal entities, clearly defines the relationship and legal force of acts of one and different levels, as well as acts adopted by the same authorities, taking into account the time of their adoption, the circle of persons to whom they extend their action, and in which a single conceptual apparatus exists. The requirement of a high level of quality of legislation implies the absence of any ambiguity in it. There are expressed ideas and proposals for more effective implementation of the provisions of the law «On Normative Legal Acts», including such directions as forecasting the consequences of adopting a normative act, its justification, legal monitoring, implementation of acts, including its interpretation (clarification).

Keywords: legislation, contradictions, gaps, defects.