

ТОЛКОВАНИЕ (РАЗЪЯСНЕНИЕ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)

Г.А. Василевич

Белорусский государственный университет, г. Минск, Беларусь

Информация о статье

Дата поступления –

30 октября 2016 г.

Дата принятия в печать –

03 декабря 2016 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2017 г.

Ключевые слова

Толкование (разъяснение),
виды толкования, последствия
толкования, недопустимость
придания акту обратной силы,
ответственность должностного
лица

В статье анализируется белорусское законодательство, позиции ученых и практика относительно дачи органами государственной власти толкования (разъяснения) принятых актов. Обращается внимание на имеющиеся недостатки, в частности привлечение юридических и физических лиц к ответственности, когда они действовали в соответствии с полученным от должностного лица ответом, но с которым не согласилась вышестоящая организация, разноречивую практику доведения до сведения принятых актов толкования, споры относительно круга инстанций, к которым можно обратиться по поводу данного разъяснения акта. Подчеркивается необходимость совершенствования действующего законодательства, вносятся соответствующие предложения.

INTERPRETATION (EXPLANATION) OF NORMATIVE LEGAL ACTS (THEORY AND PRACTICE)

Grigory A. Vasilevich

Belarusian State University, Minsk, Belarus

Article info

Received – 2016 October 30

Accepted – 2016 December 03

Available online – 2017 March 20

Keywords

Interpretation (explanation),
types of interpretation, the effects
of the interpretation,
the inadmissibility of the act of
giving retroactive effect, the
responsible official

The legal theory and practical problems of interpretation (explanation) of adopted acts are analyzed in the article. The author researches Belarusian legislation, theory of law and legal acts of public authorities.

The article gives a detailed description of the types of interpretation, such as authentic, casual, – with examples from Belarusian legislation.

Attention is drawn in the article to existing shortcomings, in particular, liability of organizations and individuals when they act in accordance with the official response, abolished by superior authorities.

The author offers comprehension of the problems associated with contradictory practice of promulgation the adopted acts of interpretation, disputes regarding the list of authorities, who are able to clarify such act.

The author emphasizes that if the explanation given to one requesting applicant, previously formulated rule must have the power at emergence of a similar situation concerning another requesting applicant. The author believes that the taxpayer or other applicant should have possibility to claim into the court if he disagrees with personal answer given by relevant authority (an official).

The author speaks about the necessity of recognition of precedent as source of law. Judicial and other precedent are at the core of law enforcement practice, the guarantor of a uniform enforcement practice.

In conclusion it is emphasized the necessity of improving existing legislation, the proposals are introduced.

Одной из важнейших для Республики Беларусь является ее конституционная обязанность принимать все доступные меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод ее граждан, 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 Республики Беларусь). 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. 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 по поступившим к ним запросам, юридические и физические лица действуют в соответствии с полученными 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 обратившему 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.

¹ Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. Ст. 2/136.

² Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических

лиц» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 83. Ст. 2/1852.

Надо отметить, что органы государственной власти в целом стремятся разъяснить положения нормативных правовых актов, когда имеются неясности, различия и даже противоречия. Правовая основа для этого есть. Конечно, общие, принципиальные подходы содержатся в Конституции (в дальнейшем сошлемся на соответствующие статьи), имеются законы «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»¹, «Об обращениях граждан и юридических лиц»², Налоговый и иные кодексы, Указ Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц»³ 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.

Если ознакомиться с размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь (<http://www.pravo.by/>) 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), другие его реквизиты (например, дата принятия). Есть примеры, когда

лиц» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 83. Ст. 2/1852.

³ Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 250. Ст. 1/8997.

«разъяснение» по важным вопросам дается от имени пресс-центров органов государственного управления. Конечно, и в этом случае оказывается определенная помощь 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 с данным разъяснением (ответом) из государственного органа не соглашается вышестоящая инстанция или контрольный (надзорный) орган и привлекает к юридической ответственности.

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 [1, 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 разнобой при практическом применении. В этих случаях требуется, как правило, уточнение формулировки соответствующей нормы права [2, с. 117].

Еще дореволюционным российским юристом Е.В. Васьяковским 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» [3, с. 7]. По

его утверждению, целью толкования является раскрытие истинного смысла законодательных норм. Каждая такая норма представляет собой выраженную в словах мысль законодателя [3, 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). То есть 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, т. е. основанное на первоисточнике) и легальное (делегированное, когда компетентный орган в результате делегирования ему соответствующего права толкует норму). Например, согласно ст. 82 Налогового кодекса 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 ресурсов⁴. Другой пример: согласно Декрету Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» Конституционный Суд по поручению Президента Республики Беларусь дает официальное толкование декретов и указов Президента Республики Бе-

⁴ Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) от 19 декабря 2002 г. № 166-3 // Националь-

ный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 4. Ст. 2/920.

ларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан⁵.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 мая 2007 г. «О рекламе»⁶ Совет Министров Республики Беларусь 12 ноября 2007 г. принял постановление № 1497 «О реализации закона Республики Беларусь "О рекламе"»⁷, 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. 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, который 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. 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 они 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 № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь»⁸, 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 носят общий характер [1, с. 310; 4, с. 134].

В литературе справедливо обращается внимание на недопустимость смешивания, в частности, актов аутентического толкования с обычными актами правотворчества. Это проявляется в том, что

⁵ Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 158. Ст. 1/9829.

⁶ Закон Республики Беларусь от 10 мая 2007 г. № 225-3 «О рекламе» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 119. Ст. 2/1321.

⁷ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2007 г. № 1497 «О реализации Закона Республики Беларусь "О рекламе"» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 278. Ст. 5/26146.

⁸ Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 3. Ст. 1/12259.

акты аутентического толкования: 1) имеют обратную силу; 2) не содержат в себе принципиальной новизны (они разъясняют существующие правовые нормы) [5, 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 Республики Беларусь контроль за конституционностью нормативных правовых актов возложен на Конституционный Суд. Поэтому при непосредственном обращении к нему уполномоченного субъекта относительно конституционности акта толкования он обязан провести такую проверку. Она, безусловно, должна проводиться в контексте соответствия Конституции и толкуемому акту. Последний также может быть признан неконституционным. В таких случаях должно быть обязательным обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке как акта толкования, так и толкуемого акта.

Есть еще и иные варианты действий. Учитывая смешанную систему конституционного контроля в Республике Беларусь (такой вывод можно сделать на основе анализа ст. 112 Конституции), 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 [6].

Как следует из белорусского законодательства, для проверки законности (конституционности) акта казуального толкования предусмотрена иная процедура. Пунктом 2 Указа Президента Республики Беларусь № 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 (долж-

ностным лицом). В общем, разделяем позицию Конституционного Суда, изложенную им в своем 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 4 марта 2010 г. № Р-431/2010)⁹. 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 [1, 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 должно 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 [7, с. 7]. Отметим различие между судебным прецедентом и судебной практи-

⁹ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 10 декабря 2009 г. № Р-383/2009 «О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений

налогового законодательства)» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 304. Ст. 6/799.

кой: 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 [8, 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 распространенность применения тех или иных санкций и т. п.» [9, с. 121].

На практике возникают споры о том, может ли формулироваться судебное правовоположение 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, что и целая группа более мелких дел [10, 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» [11, 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. Сандеуара, «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» [11, с. 102]. Судья обязан обосновывать свое решение ссылками на текст закона, что способствует прозрачности вынесенного решения.

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 указанного выше конституционного принципа, нам не обойтись без признания прецедента в качестве источника права. Судебный и иной прецедент являются стержнем правоприменительной практики, гарантом обеспечения единообразной правоприменительной практики. Обычно обращают внимание на спор вокруг судебного прецедента. Однако, убеждены, что не только судебный,

но и административный прецедент должен быть юридически признан. Дело даже не столько в их юридическом признании, сколько в соблюдении конституционных принципов и норм, о которых было сказано выше.

Конституционный Суд в целях реализации конституционного права каждого, в том числе налогоплательщиков, на судебную защиту признал необходимым обеспечить возможность обжалования в суд решений вышестоящих налоговых органов, принятых по обращениям, связанным с вопросами налогообложения (разъяснений налогового законодательства). В то же время Конституционный Суд, на наш взгляд, в своем решении мог бы дифференцировать порядок судебной защиты, указав, что акт нормативного толкования – предмет рассмотрения Конституционного Суда.

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 – правовосстановительный.

В ст. 938 ГК РФ 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 своего универсального обязательства 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 возмеще-

ние 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 принятое 16 июня 1993 г. Верховным Советом постановление, утвердившее Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц¹⁰. Оно и сейчас сохраняет свою юридическую силу законодательного акта. Согласно п. 3 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.

¹⁰ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 16 июня 1993 г. № 2415-ХІІ «Об утверждении Положения о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов

Разделяем позицию Министерства по налогам и сборам и Министерства финансов, выраженную ими в письме от 14 июня 2013 г. «О некоторых вопросах привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности», согласно которому «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»¹¹. В других случаях деятельность в соответствии с данными разъяснениями не должна влечь ответственность. По существу, в данном случае мы имеем дело с презумпцией невиновности.

Акт официального толкования должен приниматься в форме того акта, что и толкуемый акт. В свое время автору настоящей публикации 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, постановлением 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.

Законодательством (Конституцией) могут быть установлены особенности придания юридической силы таким актам. Акт толкования, независимо от даты его принятия, по времени действия совпадает с толкуемым нормативным актом. При отмене нормативных актов полностью или частично утрачивают силу соответствующие нормы акта толкования. Толкуемый акт и акт толкования должны совпадать по своему объему, однако последний может приниматься и для того, чтобы внести элементы новизны в понимание первого с учетом сложившихся новых политических и социально-экономических отношений. Использование норм закона (иного акта) вопреки толкованию означает нарушение закона (иного акта).

и их должностных лиц» // Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 26. Ст. 328.

¹¹ Официальный интернет-сайт Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь. URL: <http://www.nalog.gov.by>.

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 имеющих права), 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.

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

Толкование Конституции должно носить системный характер.

Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, интерпретация смысла конституционной нормы и разъяснение познанного Конституционным Судом смысла и содержания конституционной нормы есть, по сути, один из способов конкретизации Конституции [12, с. 7]. Конституционный Суд Республики Беларусь обладает правом казуального толкования Конституции.

Правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь имеют основополагающее значение для правореализации, уяснения смысла и духа Конституции.

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, подведомственных Правительству, нормативных правовых актов. В нем можно было бы закрепить ряд основополагающих правил, которыми следует руководствоваться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1982. – Т. II. – 360 с.
2. Кириченко М.Г. Конституционные основы судебной системы в СССР / М.Г. Кириченко. – М.: Юридическая литература, 1979. – 142 с.
3. Васильковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов / Е.В. Васильковский. – М.: Изд. бр. Башмаковых, 1913. – 158 с.
4. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР / А.С. Пиголкин. – М.: Госюриздат, 1962. – 166 с.
5. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права / Н.Н. Вопленко. – М.: Юридическая литература, 1976. – 119 с.
6. Василевич Г.А. Обеспечение конституционной законности в государстве – сфера общей ответственности судебной системы / Г.А. Василевич // Юстиция Беларуси. – 2016. – № 1 (166). – С. 20–26.
7. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 5–14.
8. Конституционные основы действия правовых норм во времени // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 40–53.
9. Белкин А.А. Источники права и судебная практика в Российской Федерации / А.А. Белкин // Ученые записки. – Вып. 8 / под ред. А.А. Ливеровского. – СПб., 2001. – С. 4–11.

10. Вильдхабер Л. Прецедент в Европейском суде по правам человека / Л. Вильдхабер // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 5–17.
11. Хомякова Н.П. Роль французской судебной практики как источника нормотворчества / Н.П. Хомякова // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 101–103.
12. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы / Б.С. Эбзеев // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 5–12.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. *General theory of law*, in 2 volumes. Vol. II. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 360 p. (In Russ.).
2. Kirichenko M.G. *Constitutional principles of the judicial system in the USSR*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1979. 142 p. (In Russ.).
3. Vaskovsky E.V. *Guide to the interpretation and application of laws*. Moscow, Br. Bashmakov Publ., 1913. 158 p. (In Russ.).
4. Pigolkin A.S. *Interpretation of normative acts in the USSR*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1962. 166 p. (In Russ.).
5. Voplenko N.N. *The official interpretation of the law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1976. 119 p. (In Russ.).
6. Vasilevich G.A. maintenance of the constitutional legality in the state the overall responsibility of the judicial system. *Yustitsia Belarusi*, 2016, no. 1 (166), pp. 20–26. (In Russ.).
7. Vasil'ev V.I. Municipal Reform: Status and Prospects. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 6, pp. 5–14. (In Russ.).
8. The constitutional basis for the validity of legal norms in time. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2003, no. 5, pp. 40–53. (In Russ.).
9. Belkin A.A. Sources of law and judicial practice in the Russian Federation, in: Liverovskiy A.A. (ed.). *Uchenye zapiski*, vol. 8. St. Petersburg, 2001, pp. 4–11. (In Russ.).
10. Wildhaber L. Precedent in the European court of human rights. *Gosudarstvo i pravo*, 2001, no. 12, pp. 5–17. (In Russ.).
11. Khomyakova N.P. The role of the French judicial practice as a source of norm-setting. *Gosudarstvo i pravo*, 2011, no. 1, pp. 101–103. (In Russ.).
12. Ebzeev B.S. Constitution Interpretation by the Constitutional Court of the Russian Federation: theoretical and practical problems. *Gosudarstvo i pravo*, 1998, no. 5, pp. 5–12. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Василевич Григорий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права
Белорусский государственный университет
220030, Беларусь, г. Минск, ул. Ленинградская, 8
AuthorID: 596200

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Vasilevich Grigory A. – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Republic of Belarus, Head, Department of Constitutional Law
Belarusian State University
8, Leningradskaya ul., Minsk, 220030, Belarus
AuthorID: 596200

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Василевич Г.А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) / Г.А. Василевич // *Правоприменение*. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 19–27. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27.

REFERENCE TO ARTICLE

Vasilevich G.A. Interpretation (explanation) of normative legal acts (theory and practice). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 19–27. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27. (In Russ.).