

Соловьёв П. В.

**ИНСТИТУТ ПИСЬМЕННЫХ РАЗЪЯСНЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Полоцкий государственный университет
ул. Молодёжная 111-11, 211440 Новополоцк, Беларусь, *p.solovjov@psu.by*

Толкование нормативных актов – это деятельность субъектов права по уяснению и разъяснению смысла норм права для их последующей реализации, здесь норма права, имея общий характер, применяется к конкретным жизненным ситуациям. В зависимости от юридической обязательности акта толкования в теории права говорят о двух видах: официальное и неофициальное толкование. Интерпретационные акты

официального толкования имеют властный характер и обязательны для исполнения субъектами права, которые связаны с реализацией толкуемого нормативного правового акта. При неофициальном толковании – интерпретационные акты не имеют юридически обязательного значения, они могут (но не должны) учитываться субъектами права в процессе реализации нормативных правовых актов.

На современном этапе развития белорусской правовой системы наибольшее распространение получил такой механизм толкования нормативных правовых актов, как дача письменных разъяснений нормативных правовых актов государственными органами. Согласно п. 2 ст. 69 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» [1] нормотворческие органы (должностные лица) и другие уполномоченные государственные органы (организации) вправе (в определенных случаях обязаны) давать письменные разъяснения о применении нормативных правовых актов. Такие письменные разъяснения могут даваться государственными органами как по собственной инициативе, адресуя их неограниченному кругу лиц (официальные письма, разъяснения на официальных интернет-порталах государственных органов и т. д.), так и в рамках работы с обращениями граждан и юридических лиц, в тех случаях, когда граждане и юридические лица обращаются в государственные органы за разъяснениями о применении тех или иных положений нормативных правовых актов.

Цель института письменных разъяснений государственных органов по вопросам применения нормативных правовых актов – устранение неясностей и различий в содержании и понимании нормативных правовых актов, формирование единообразной правоприменительной практики. Такая форма взаимодействия с государственными органами наиболее востребована у субъектов хозяйствования, поскольку является единственным инструментом оперативно разрешения неясностей в реализации гражданского, налогового, таможенного законодательства в процессе хозяйственной деятельности. Особенно в тех случаях, когда ошибка в толковании нормативного правового акта может стать основанием для привлечения к юридической ответственности.

Однако на сегодняшний день в Республике Беларусь статус письменных разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами, не определен. Белорусское законодательство, закрепляя за государственными органами право (в определенных случаях – обязанность) давать письменные разъяснения применения нормативных правовых актов, не устанавливает их правовой статус, что не позволяет их отнести ни к интерпретационным актам официального толкования, ни к интерпретационным актам неофициального толкования. На данную проблему в своих работах обращает внимание Г. А. Василевич, который предлагает ее решить в сфере исполнительной власти через «принятие постановления Правительства Республики Беларусь, направленного на упорядочение практики дачи разъяснений органами исполнительной власти,

подведомственными Правительству, нормативных правовых актов» [2, с. 13]. В 2019 г. Конституционный Суд Республики Беларусь в своем решении также признал здесь пробел правового регулирования, указав на необходимость внести в Закон «О нормативных правовых актах» изменения, направленные на определение юридической силы и характера письменных разъяснений применения нормативных правовых актов, принимаемых уполномоченными государственными органами, в целях обеспечения конституционного принципа верховенства права, исключения правовой неопределенности [3].

Разделяем приведенные выше позиции и считаем необходимым определить правовой статус письменных разъяснений нормативных правовых актов, выдаваемых государственными органами. Как представляется, за письменными разъяснениями, адресованными неограниченному кругу лиц, следует признавать правовой статус, равный актам официального толкования, т. е. признать их юридическую обязательность. В свою очередь, за письменными разъяснениями, выданными в рамках рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, – статус интерпретационных актов казуального толкования, т. е. такие акты юридически обязательны только для тех участников правоотношений, которым они адресованы, при условии, когда такие разъяснения основаны на полной и достоверной информации, предоставленной субъектом запроса.

При этом, стремясь к правовой определенности в отношении статуса письменных разъяснений нормативных правовых актов, необходимо: определить перечень государственных органов, которые уполномочены давать письменные разъяснения, адресованные неограниченному кругу лиц; установить требования к процедуре принятия и форме такого разъяснения; определить порядок их обжалования; предусмотреть процедуру их изменений и отмены, а также юридическую судьбу письменных разъяснений нормативных правовых актов после изменения или отмены толкуемого нормативного правового акта.

Например, в перечень государственных органов, которые уполномочены давать письменные разъяснения, адресованные неограниченному кругу лиц, видится обоснованным включить республиканские органы государственного управления. В свою очередь, право давать письменные разъяснения в рамках рассмотрения обращений граждан и юридических лиц следует сохранить за всеми государственными органами, в том числе местного уровня по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Как представляется, в рамках обеспечения принципа гласности и системности правового регулирования необходимо вести открытый банк данных письменных разъяснений нормативных правовых актов, выдаваемых государственными органами. Такой банк данных должен содержать тексты письменных разъяснений нормативных правовых актов, которые государственные органы дают как по собственной инициативе, адресуя их неограниченному кругу лиц, так и письменные разъяснения, даваемые в рамках ответов на обращения граждан и юридических лиц с запросами о

разъяснении положений нормативных правовых актов. В последнем случае такие тексты письменных разъяснений должны включаться в банк данных без сведений, распространение и (или) предоставление которых ограничено, например, без информации о частной жизни физического лица и его персональных данных.

Такой банк данных мог бы функционировать как часть Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, обеспечивая для участников правовых отношений доступность письменных разъяснений нормативных правовых актов через их открытое размещение в глобальной компьютерной сети Интернет, а также удобство их использования через их аккумуляцию в одном месте и связанность таких разъяснений с соответствующими нормативными правовыми актами, размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

Подобный механизм будет способствовать системности и стабильности правового регулирования, поскольку будет формироваться целостная и согласованная система разъяснений нормативных правовых актов, что в конечном счете будет способствовать единообразному пониманию нормативных правовых актов, а значит, и их единообразному применению.

В условиях функционирования подобной системы минимизируются случаи, когда в рамках ответов на обращения граждан и юридических лиц с запросами о разъяснении положений нормативных правовых актов, государственные органы в одинаковых правовых ситуациях разным субъектам дают противоположные по своей сути разъяснения на один и тот же вопрос.

Открытость и доступность письменных разъяснений нормативных правовых актов продолжит совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности в соответствии с принципом гласности. В определенной степени это будет и механизмом реализации принципа ответственности государственных органов в вопросах толкования нормативных правовых актов, поскольку происходит обнародование и фиксирование текстов письменных разъяснений нормативных правовых актов, данных о государственном органе и должностном лице, его давшим. Это также налагает обязанность на государственный орган относиться к даче разъяснений максимально ответственно.

В конечном счете, правовая определенность в отношении правового статуса письменных разъяснений нормативных правовых актов, выдаваемых государственными органами, ведение открытого банка данных таких разъяснений будет способствовать дальнейшей конституционализации нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2. Василевич, Г. А. Толкование (разъяснение) актов как средство обеспечения единообразного их применения / Г. А. Василевич // Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности, : материалы междунар. круглого стола, Минск, Беларусь, 16 ноября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права; [под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской]. – Минск : БГУ, 2019. – С. 3–15.

3. О правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь, 3 октября 2019 г., № Р-1190/2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Телятицкая Т. В.

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

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

Вопросам повышения эффективности государственного управления всегда уделялось большое внимание, несмотря на то, что «государственное управление в Республике Беларусь отличается стабильностью, единством, пронизывает своим участием все сферы и в равной степени вмешивается в экономическую, хозяйственную, социальную и другие виды деятельности» [1, с. 174]. Однако жизнь не стоит на месте. Новые реалии требуют активизации управленческих процессов с целью максимально быстрого и безболезненного выхода из критических ситуаций.

Проблемы повышения эффективности государственного управления в сфере миграции особо обострились в 2020 г. в связи с распространением по всему миру коронавирусной инфекции, повлекшей глобальные изменения миграционных процессов.

Неукоснительное обеспечение безопасности личности, общества и государства в условиях распространяющейся пандемии стало главной задачей государства, которая реализуется по следующим основным направлениям: совершенствование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Республику Беларусь; оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда, постоянного проживания, временного проживания и временного пребывания в Республике Беларусь; определение порядка привлечения иностранных работников в Республику Беларусь и трудоустройства граждан Республики Беларусь за границей; осуществление контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции; предоставление статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь; установление порядка возвращения граждан Республики Беларусь в свою страну в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и др.