

О КОНСТИТУЦИОННЫХ КРИТЕРИЯХ КАЧЕСТВА ЗАКОНОВ

И.Г. Скороход

Белорусский государственный экономический университет,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Статья посвящена конституционным требованиям к качеству законов, принимаемых в Республике Беларусь. Целью статьи является установление конституционных критериев качества законов. Автор дает обобщенную характеристику конституционных положений, определяющих качество законов. Обосновывается вывод о динамике и расширении конституционных критериев качества законов. Основопологающим критерием качества законов является их направленность на обеспечение, реализацию, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституция; закон; критерии качества законов; требования к законам; преамбула; принципы права; законодательный процесс; законодательная инициатива; Президент.

Президент Республики Беларусь 27 ноября 2023 г. подписал Указ «Об объявлении 2024 года Годом качества». Данный Указ принят в целях дальнейшего повышения качества жизни белорусского народа.

Поэтому качество – это не только качество продуктов, товаров, дорог и услуг. Это также и качество законов. В этой связи целью нашей работы является разработка конституционных критериев качества законов, принимаемых в Республике Беларусь.

Качественный закон – это, во-первых, решение «вечного» вопроса справедливости, во-вторых, это обеспечение правовой определенности, в-третьих, это поддержание доверия к государству как создателю законов, в-четвертых, это минимизация конфликтов и конкуренции конституционно-правовых ценностей, и наконец, в-пятых, это идеал или «желаемое право», к которому следует стремиться.

В юридической литературе под критериями качества закона понимают совокупность существенных свойств, определяющих способность закона реально удовлетворять общественные потребности и частные интересы в соответствии с целями развития общества и государства. При этом выделяют четыре вида свойств, которыми должен обладать закон:

- 1) юридические – нормативность, полнота и конкретность нормативно-правового регулирования;
- 2) языковые – простота, краткость, ясность, точность;

3) логические – определённая, последовательность, непротиворечивость;

4) социологические – юридическая и социальная эффективность закона [1, с. 488–503].

Полагаем, что в первую очередь, определяющим существенным свойством законов должны стать конституционные критерии их качества.

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Беларусь. Иные правовые акты, включая и законы, издаются на основе и в соответствии с Конституцией (ст. 7 Конституции). При этом список конституционных критериев качества законов, которые мы назовем в статье, не является исчерпывающим. Данные критерии пребывают в постоянной динамике, расширяются и обогащаются за счет неограниченного потенциала Конституции.

В то же время, очевидно, что ни в одном государстве не было, нет, и надо полагать не будет совершенного, безукоризненного закона. Может быть, только искусственный интеллект поможет нам добиться совершенства в области законотворчества.

1. Главным критерием качества законов является то, что законы должны обеспечивать права и свободы человека и гражданина, а также их защиту как установлено в ст. 2 Конституции Республики Беларусь. Эти конституционные положения является человекоцентристской сущностью всех законов, отступать от которых запрещается. Если нормы закона не обеспечивают реализацию, эффективную защиту прав и свобод человека, значит, в законе имеются пробелы; если права человека нарушаются, то в законе нет ясности; если предоставленные Конституцией права ограничиваются, то установленные в законе обязанности и запреты неопределённые; если толкование закона нарушает гарантии прав человека, следовательно, оно нелегитимно.

Однако если посмотреть некоторые законы Республики Беларусь, то в них мы можем даже не найти упоминания о высшей ценности (человеке). Например, в недавно принятом Законе Республики Беларусь «Об основах гражданского общества» от 14 февраля 2023 г. человек и его права вообще не упоминаются. Оно и понятно, поскольку в преамбуле данного закона сказано, что его целью является реализации национальных интересов Республики Беларусь.

2. Следующее требование к качеству законов закреплено в части второй ст. 2 Конституции, закрепляющей принцип взаимной ответственности и обязанностей государства и гражданина. В данном конституционном принципе ответственности двух взаимоправообязанных субъектов на первое место поставлено государство, что объективно и логически оправдано: вначале условия от государства – затем исполнение обязанностей гражданами. На этих ответственных позициях необходимо создание инициативных, стимулирующих законов об экономической деятельности граждан Беларуси, как на традиционных, так и на инновационных

направлениях. Вот только содействует ли экономической инициативе граждан, например, Закон Республики Беларусь «О лицензировании» от 14 октября 2022 г. В законе лицензируются 33 вида деятельности. При этом лицензируется такая деятельность как сбор и распространением информации о физических лицах в целях их знакомства.

3. Конституционным критерием качества законов является наличие в них преамбулы. *Такой структурный элемент как преамбула к закону следует из ст. 34 Конституции Беларуси, в соответствии с которой гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение информации о деятельности государственных органов, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды.*

Это составная часть закона, указывающая на обстоятельства, послужившие мотивом к его принятию, а также на цели и задачи, которые необходимо достигнуть и решить при реализации этого закона.

Из содержания преамбулы закона гражданин может узнать – как государство обеспечит его права, свободы, законные интересы и достойный уровень жизни, какие постоянные, необходимые для этого создаст условия. Преамбула позволяет оценить качество закона и сделать вывод: чем этот закон лучше или хуже предыдущего.

Однако если посмотреть структуру законов Республики Беларусь, то в ряде их преамбула вообще отсутствует (например, в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах», в Законе Республики Беларусь 5 января 2024 г. «О страховой деятельности»). Больше всего удивляет отсутствие преамбулы с мотивационным введением, целью и задачами в Законе Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 75-летием освобождения Беларуси от немецко-фашистских захватчиков», который был принят 19 июля 2019 г.

4. Очередной критерий качества законов закреплен в части четвертой ст. 7 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которой нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. Здесь Конституция предусматривает жесткую взаимозависимость между требованием знания законов и государственным обеспечением возможности граждан знать принятые законы. Из права гражданина быть проинформированным о правилах поведения, закрепленных в законе, вытекает обязанность государства предоставить ему сведения о нормативном содержании таких правил. Такая обязанность государства получила свое развитие в Декрете Президента «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» от 24 февраля 2012 г. № 3.

5. Еще один конституционный критерий качества закона установлен в части первой ст. 8 Основного Закона страны, согласно которой Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Следует отметить, что нормы части первой ст. 8 Конституции о приоритете общепризнанных принципов международного права находят свое отражение в ряде законов Республики Беларусь. Например, в ст. 6 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», ст. 6 Гражданского кодекса Республики Беларусь, ст. 1 Уголовного кодекса Республики Беларусь и др.

Закрепляя приоритет общепризнанных принципов международного права, законодатель не дает им определение и не называет, какие принципы являются общепризнанными. Это включает в себе проблему их применения на практике.

Полагаем, что установленный в Конституции Республики Беларусь приоритет общепризнанных принципов международного права требует толкования Конституционным Судом Республики Беларусь, поскольку не понятно, по отношению к чему признается приоритет данных принципов: по отношению к нормам международного права или по отношению к национальным законам.

6. Следующим конституционным критерием качества принимаемых законов служит ст. 22 Конституции, нормы которой устанавливают равенство всех перед законом и равную защиту прав и законных интересов. Указанное требование является безусловным и распространяется на все отраслевые законы, а также на всех физических и юридических лиц. Создавая законы, следует исходить не только из единого для всех равенства перед законом, но и дополнять их единством равенства перед судом.

7. Непосредственно за этим следует конституционное требование к качеству закона, закрепленное в ст. 104 Конституции, в соответствии с которой закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Сила закона распространяется только на те отношения, которые возникли с момента его действия. Немецкий ученый Отто-Герд Липпросс называет его как принцип уверенности, неизменности или запрет на возврат [2, с. 23–24].

8. Следующее требование к качеству закона закреплено в ст. 21 и 58 Основного Закона, в соответствии с которыми обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Это означает, что в Республике Беларусь не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права, свободы человека и гражданина.

Вместе с тем ст. 58 Конституции представляют собой запрет для государства понуждать граждан к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами.

9. Среди конституционных критериев качества законов необходимо назвать установленное п. 24 ст. 84 Основного Закона исключительное полномочие Президента Республики Беларусь по подписанию законов. В силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов

государственной власти (часть вторая ст. 79) Президент обязан принимать необходимые меры по непрерывности законодательного процесса.

10. Очередное конституционное требование к качеству законов закреплено в части первой ст. 99 Основного Закона Республики Беларусь, которая закрепляет перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы: Президент, Всебелорусское народное собрание, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Праву законодательной инициативы корреспондирует конституционная обязанность Палаты представителей принять законопроект с целью дальнейшей организации законодательного процесса (часть первая ст. 100 Конституции).

Конституционные нормы о праве законодательной инициативы имеют прямое действие и реализуются субъектами этого права на равных условиях, основаниях и самостоятельно. Осуществление этого права не может ставиться в зависимость от усмотрения других участников законодательного процесса.

Вышеназванные требования в совокупности приближают законы к конституционной модели, поскольку следуют из Основного Закона; они обязательны к исполнению каждым; выражают общепризнанные принципы международного права; представляют Республику Беларусь как демократическое, правовое государство. Нарушение даже одного из них влечёт признание закона несоответствующим Конституции.

Объём данной статьи, конечно же, не позволяет определить и содержательно охарактеризовать все конституционные критерии качества законов. Поэтому приглашаем взыскательного читателя к научной дискуссии по данной проблеме.

Список использованных источников:

1. Червонюк, В. И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации / В. И. Червонюк // Юрид. техника. – 2014. – № 8. – С. 488–503.
2. Lippross O.-G. Allgemeines Steuerrecht / O.-G. Lippross. – Münster: Alpmann u Schmidt; Koeln : Schmidt, 1998. – 237 p.