

2. *Гарлицкий, Е. И.* Совершенствование технологии обслуживания железнодорожных путей необщего пользования : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.22.08 / Е. И. Гарлицкий ; Моск. гос. ун-т путей сообщ. (МИИТ) МПС РФ. — М., 2015. — 24 с.

*Garlitsky, E. I.* Improving the technique of servicing non-public railway lines : abstr. of the diss. ... of candidate of legal sciences : 05.22.08 / E. I. Garlitsky ; Moscow state Univ. of Railways of the Min. of Railways of the Russ. Federation. — М., 2015. — 24 p.

3. *Карнушин, В. Е.* Проблемы правового регулирования договора перевозки железнодорожным транспортом в условиях современного развития общества / В. Е. Карнушин // Транспорт. право. — 2016. — № 1. — С. 10–12.

*Karnushin, V. E.* Problems of legal regulation of the contract for carriage by rail in the modern conditions of society development / V. E. Karnushin // Transport Law. — 2016. — № 1. — P. 10–12.

4. *Артюшенко, Н. Н.* О реновации оснований возникновения транспортных обязательств / Н. Н. Артюшенко // Юстиция Беларуси. — 2016. — № 1. — С. 43–47.

*Artyushenko, N. N.* On renovation of the grounds for the occurrence of transport obligations / N. N. Artyushenko // Justice of Belarus. — 2016. — № 1. — P. 43–47.

5. *Сигаева, Т. А.* Споры, возникающие из договоров перевозки груза железнодорожным транспортом: производство в хозяйственных судах I инстанции / Т. А. Сигаева. — Минск : Право и экономика, 2010. — 211 с.

*Sigaeva, T. A.* Disputes arising from contracts for the carriage of goods by rail: proceeding in economic courts of the first instance / T. A. Sigaeva. — Minsk : Law and Economics, 2010. — 211 p.

*Статья поступила в редакцию 10.12.2019 г.*

УДК 340.134

<http://edoc.bseu.by/>

**I. Skorokhod**  
BSEU (Minsk)

## LAW QUALITY CONSTITUTIONAL CRITERIA

*The article is devoted to the constitutional requirements for the quality of laws adopted in the Republic of Belarus. The purpose of the article is to establish constitutional criteria for the quality of laws. The author gives a generalized description of the constitutional provisions that determine the quality of laws. The conclusion about the dynamics and expansion of constitutional criteria for the quality of laws is substantiated. A fundamental criterion for the quality of laws is their focus on ensuring, implementing, protecting the rights and freedoms of man and citizen.*

**Keywords:** constitution; law; criteria for the quality of laws; legal requirements; preamble; principles of law; legislative process; legislative initiative; the president; parliament.

**И. Г. Скороход**  
кандидат юридических наук  
БГЭУ (Минск)

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ КАЧЕСТВА ЗАКОНА

*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; Парламент.

Необходимость принятия закона возникает при назревших, неразрешенных проблемах в обществе. Не последнюю роль в этом играет качество принимаемых законов. Как отмечает российский ученый, профессор С. В. Поленина, «закон является качественным, если он отвечает общественным потребностям и регулирует общественные отношения в соответствии с поставленными при его издании целями» [1, с. 12–19].

Качественный закон это, во-первых, решение «вечного», стоящего перед человечеством вопроса справедливости, включая справедливость судебного постановления, во-вторых, обеспечение правовой определенности, в-третьих, это поддержание доверия к закону, а, следовательно, и самому государству, в-четвертых, минимизация конфликтов и конкуренции конституционно-правовых ценностей, 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 — определенность, последовательность, непротиворечивость;
- 4) социологические — юридическая и социальная эффективность закона [2, с. 488–503].

Полагаем, что в первую очередь определяющим существенным свойством законов должны стать конституционные критерии их качества. Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой, и все акты государственных органов, включая законы, издаются на основе и в соответствии с Конституцией (ст. 137). При этом конституционные критерии качества законов не являются статичными, они пребывают в постоянной динамике и расширяются, поскольку потенциал Конституции неисчерпаем и нам предстоит сделать многое для развития ее положений в законах. Отсюда следует, что Конституция определяет вектор развития всего законодательства Республики Беларусь. В связи с этим целью настоящей статьи является установление конституционных критериев качества законов в Республике Беларусь.

По мнению профессора Д. М. Демичева, «Основной Закон Республики Беларусь предусматривает принятие только обычных и программных законов. В этой связи с учетом имеющегося мирового конституционно-правового опыта было бы целесообразно закрепить в Конституции Республики Беларусь нормы, четко определяющие понятие «конституционный закон» и порядок принятия таких законов» [3, с. 513, 515].

Очевидным является факт, что ни в одном государстве мира нет совершенного, безукоризненного закона. Человеческий фактор делает свое дело. Однако это не может служить оправданием некачественному закону, поскольку при его разработке и принятии мы должны строго и неукоснительно следовать конституционным предписаниям.

Главным критерием качества законов является то, что законы должны обеспечивать права и свободы человека и гражданина, а также их реализацию и защиту как установлено в ст. 2 Конституции Республики Беларусь. Это конституционное положение является человекоцентристской сущностью всех законов, отступать от которого запрещается. Человек, его права и свободы являются объективными конституционными критериями оценки качества принимаемых законов. 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 неопределенны; 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 от 9 ноября 2018 г. № 144-З «О производстве и обращении органической продукции», казалось бы, красной нитью должен проходить человек, ведь органическая продукция — это продукты, употребляемые человеком в пищу. При этом «человек» лишь один раз упоминается в данном Законе и, то в статье первой, где закреплены термины и их определения. Такое положение вещей не соответствует человекоцентристской сущности Конституции Республики Беларусь.

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 взаимоправобязанных субъектов на первое место поставлено государство, что объективно и логически оправданно: вначале условия от государства — затем исполнение обязанностей гражданами. Создание условий для исполнения гражданами возложенных на них Конституцией обязанностей является конституционной обязанностью государства. Без надлежащего выполнения государством и гражданином взаимных конституционных обязанностей ставится под сомнение сама идея ответственности народа за настоящее и будущее Республики Беларусь, что закреплено в преамбуле Конституции.

На этих ответственных позициях необходимо создание инициативных, стимулирующих законов об экономической деятельности граждан Беларуси как на традиционных, так и на инновационных направлениях. Инициативные законы содействуют внутреннему побуждению граждан к новым формам экономической деятельности, к развитию и реализации своих интеллектуальных, физических, хозяйственных и иных способностей в целях самоутверждения человека.

Государство должно концентрировать усилия на реализации конституционных положений, не отступая и не забывая при этом о человекоцентристской сущности Основного Закона Республики Беларусь, а также о месте государства в его отношениях с гражданином.

Конституционным критерием качества законов является наличие в них преамбулы. «Благодаря преамбуле обосновывается цель закона и прививается восприимчивость к нему. Преамбула — отличительный признак государственного закона в сравнении с законом тиранического правления, сводящегося лишь к повелению» [4, с. 212–214]. 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 обеспечивает 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. Из такой оценки закона соответствующим будет и поведение гражданина: либо правомерным маргинальным, либо неправомерным, либо осознанно убежденным, должным. Как сказал в свое время Платон, «Законы должны не только угрожать, но и убеждать» [4, с. 211].

Преамбула закона несет в себе информационный характер, поскольку описывает социально-политическую, экономическую, экологическую, культурологическую, международную и иную обстановку, побудившую государство к принятию закона. Такой структурный элемент преамбулы 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.

При этом преамбула не должна содержать нормативных, регулирующих, а тем более дефинитивных положений, поскольку это размывает и умаляет нормативное содержание закона.

Вместе с тем ценность преамбулы заключается в установлении ограничений для законодателя вносить бесконечные поправки в закон. Ведь если в преамбуле закона содержится мотивировка его принятия, то в дальнейшем, при попытках вмешаться в текст закона, будет ставиться под сомнение профессионализм парламентариев и парламента в целом, а также квалификация и компетентность инициаторов этого закона.

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»). При этом больше всего удивляет отсутствие преамбулы с мотивационным введением, целью и задачами в недавно принятом Законе Республики Беларусь от 19 июля 2019 г. «Об амнистии в связи с 75-летием освобождения Беларуси от немецко-фашистских захватчиков». Здесь она, казалось бы, должна быть по умолчанию, как нечто само собой разумеющееся.

Если же в законе есть преамбула, то она часто носит формальный характер (например, в Законе Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. «О радиационной безопасности» в преамбуле говорится, что настоящий Закон устанавливает правовые основы функционирования системы обеспечения радиационной безопасности и направлен на предотвращение и минимизацию вредного воздействия ионизирующего излучения на здоровье человека и окружающую среду). Так ведь любой закон закрепляет нормы, устанавливает правовые основы и на что-то направлен. Получается, что в преамбуле данного закона размещена информация о содержании нормативного правового акта. Но это вполне понятно и доступно отражено в самом названии закона. В таком виде преамбула лишена как смысла, так и ценности.

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. Вышеназванная конституционная обязанность государства получила свое дальнейшее развитие в Декрете Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь». Официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является их доведение до всеобщего сведения путем размещения на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

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.

Исходя из вышеуказанных положений Конституции, общепризнанные принципы международного права имеют большую юридическую силу на территории Республики Беларусь и приоритет по отношению к законам и, соответственно, должны учитываться законодателем при принятии законов.

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 общепризнан-

ными. Данного определения, как и перечня общепризнанных принципов международного права, не содержат и международные правовые акты Республики Беларусь. 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. Отсутствует решение этого вопроса и в ст. 137 Конституции Республики Беларусь, где также не конкретизировано — по отношению к каким источникам права установлено верховенство Конституции: к внутригосударственным или (и) к международным. Не внес ясности в эти вопросы и новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах».

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. В силу ст. 109 Конституции не допускается создание чрезвычайных судов, а также и других специальных судов, осуществляющих правосудие для отдельных групп по социальным, национальным, религиозным и иным признакам.

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. Закон распространяется только на те отношения, которые возникли с момента его действия. Немецкий ученый Отто-Герд Липпс называет его как принцип уверенности, неизменности или запрет на возврат (*Rueckwirkungsverbot*) [5, с. 23–24].

Данная конституционная норма получила развитие в п. 8 ст. 3 Налогового кодекса, согласно которому законы Республики Беларусь, устанавливающие или отменяющие налоги, применяются с момента вступления их в силу. Аналогичный порядок распространяется и на акты Президента Республики Беларусь. В соответствии с ч. 2 п. 8 ст. 3 Налогового кодекса декреты Президента Республики Беларусь, устанавливающие ответственность за несоблюдение налогового законодательства, не имеют обратной силы, за исключением случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность граждан.

В п. 9 Директивы Президента от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» также содержатся положения, исключающие придание нормативным правовым актам обратной силы, за исключением актов, смягчающих или отменяющих ответственность.

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, а понуждение граждан к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, запрещается. 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 гарантию, определяющую взаимоотношения государства и гражданина в сфере государственного принуждения как запрет для государства понуждать граждан к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами. Круг конституционных обязанностей, возлагаемых на граждан, прямо закрепляется в тексте Основного Закона (ст. 52–57) или следует из анализа содержания норм Конституции. Помимо Основного Закона формами выражения конституционных обязанностей, согласно части третьей

ст. 21 Конституции, являются законы и международные обязательства государства. Это подтверждается и ст. 52 Конституции, нормы которой обязывают каждого соблюдать законы, а также п. 2 части первой ст. 97, в соответствии с которым Палата представителей Национального собрания рассматривает проекты законов об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей [6].

Среди конституционных критериев качества законов необходимо назвать установленное п. 24 ст. 84 Основного Закона исключительное полномочие Президента Республики Беларусь по подписанию законов, а также право в порядке, установленном Конституцией, возратить закон со своими возражениями в Палату представителей.

Конституция Республики Беларусь предусматривает, что в принятии закона принимают участие Палата представителей, Совет Республики, Президент Республики Беларусь, другие государственные органы и лица. При этом из принципа верховенства Конституции Беларуси и задачи обеспечения соответствия ей законов (часть первая ст. 137 Конституции) следует обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленную Основным Законом процедуру законотворчества.

Вместе с тем Президент Республики Беларусь в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть вторая ст. 79) обязан принимать необходимые меры по непрерывности законодательного процесса.

Подписание Президентом Республики Беларусь законов является традиционной функцией Главы государства, завершающей законодательный процесс, приданием закону обязательной юридической силы.

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, 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 реализуется субъектами этого права на равных условиях, основаниях и самостоятельно. Осуществление этого права не может ставиться в зависимость от усмотрения других участников законодательного процесса. В связи с этим к инициатору законопроекта предъявляются требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта закона и о соблюдении им определенных условий. Перечень документов, предоставляемых субъектом права законодательной инициативы при внесении проекта закона в Палату представителей, закреплен в ст. 50 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь».

Таким образом, 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.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что объем данной статьи не позволяет определить и содержательно охарактеризовать все конституционные критерии качества законов. Поэтому приглашаем взыскательного читателя к научной дискуссии по данной проблеме.

## Источники

1. *Поленина, С. В.* Качество закона и совершенствование правотворчества / С. В. Поленина // Сов. Гос-во и право. — 1987. — № 7. — С. 12–19.  
*Polenina, S. V.* Quality of the law and improvement of lawmaking / S. V. Polenina // Soviet State and Law. — 1987. — № 7. — P. 12–19.
2. *Червонюк, В. И.* Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации / В. И. Червонюк // Юрид. техника. — 2014. — № 8. — С. 488–503.  
*Chervonyuk, V. I.* The quality of the law: modern concept and problems of democratization / V. I. Chervonyuk // Legal technique. — 2014. — № 8. — P. 488–503.
3. *Демичев, Д. М.* Конституционный закон в системе источников конституционного права / Д. М. Демичев // Проблемы развития транзитивной экономики: инновационность, устойчивость, глобализация : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 22–23 мая 2007 г. / Белорус. гос. экон. ун-т ; редкол. : В. Н. Шимов (отв. ред.) [и др.]. — Минск, 2007. — С. 512–516.  
*Demichev, D. M.* Constitutional law in the system of sources of constitutional law / D. M. Demichev // Problems of the development of a transitive economy: innovativeness, sustainability, globalization : materials of intern. sci. and practical conf., Minsk, 22–23 May 2007 / Belarus State Econ. Univ. ; editorial board: V. N. Shimov (execut. ed.) [et al.]. — Minsk, 2007. — P. 512–516.
4. *Платон.* Сочинения : в 4-х т. Т. 3. Ч. 2 / Платон ; под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса ; пер. с древнегреч. М. С. Соловьева [и др.]. — СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та : Изд-во Олега Абышко, 2007. — 731 с.  
*Platon.* Works : in 4 vol. Vol. 3. Pt. 2 / Platon ; under the gen. ed. of A. F. Losev and V. F. Asmus ; transl. with ancient greek M. S. Solovyov [et al.]. — St Petersburg : Publ. House of St Petersburg Univ. : Publ. House of Oleg Abyshko, 2007. — 731 p.
5. *Lippross, O.-G.* Allgemeines Steuerrecht / O.-G. Lippross. — Münster : Alpmann u Schmidt ; Koeln : Schmidt, 1998. — 237 p.
6. *Скороход, И. Г.* Эволюция правовой регламентации конституционных обязанностей граждан в Беларуси : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. Г. Скороход ; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2018. — 216 л.  
*Skorokhod, I. G.* Evolution of the legal regulation of the constitutional duties of citizens in Belarus : diss. ... of candidate of legal sciences : 12.00.02 / I. G. Skorokhod ; Belarus State Univ. — Minsk, 2018. — 216 sh.

Статья поступила в редакцию 10.12.2019 г.

УДК 347.1

<http://edoc.bseu.by/>

**T. Taranova**  
**L. Stanishevskaya**  
BSEU (Minsk)

## EVIDENCE LAW IN CIVIL PROCEDURE: HISTORICAL-LEGAL ASPECT

*The article is devoted to the study of the problems of the birth and establishment of evidence law in civil procedure in the Eastern Slavic lands during; as well as to peculiarities of the evidence at different stages of statehood development.*

**Keywords:** evidence law; civil procedure; types of evidence; adversarial process; inquisition process.