

Министерство образования Республики Беларусь  
Белорусский государственный университет  
Юридический факультет Кафедра конституционного права

Конституционные принципы нормотворческой деятельности и  
правоприменения в Беларуси

Сборник материалов круглого стола 3 марта 2018 г., Минск

Минск 2018

2 УДК342(476)(06) К 65 Решение о депонировании вынес: Совет юридического факультета 5 марта 2018 г., протокол №7 Редколлегия: Василевич Г. А., д. ю. н., профессор, Заслуженный юрист, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета и др. Рецензенты: Ладутько В. К., заведующий Центром государственного строительства и права Института философии НАН Беларуси, к. ю. н., доцент; Червякова Т. А., зав. кафедрой государственного управления Белорусского государственного университета, зам. декана по научно- исследовательской и научно-образовательной деятельности Белорусского государственного университета, к. ю. н., доцент. Конституционные принципы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси : сборник материалов круглого стола, 3 марта 2018 г., Минск / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права ; редкол.: Г. А. Василевич [и др.]. – Минск : БГУ, 2018. – 265 с. – Библиограф. в конце ст. В сборнике содержатся материалы выступлений участников круглого стола «Конституционные принципы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси», посвященные актуальным проблемам реализации конституционных принципов и дальнейшего вектора развития конституционного законодательства в современном белорусском государстве. Сборник подготовлен в преддверии государственного праздника – День Конституции Республики Беларусь, отмечаемого 15 марта. Сборник адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, а также всем, кто интересуется вопросами белорусского конституционализма.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

- Василевич Г. А. К вопросу о правовой экономии и рациональном правовом регулировании 3
2. Алексенко К. А. Конституционные принципы, как основополагающий фактор в формировании имиджа государства 14
3. Арсенович А. Д. Политико-правовые основы государственной образовательной политики Республики Беларусь 18
4. Береговцова Д. С. Гарантии прав человека, реализуемых при применении к нему современных медицинских технологий, в контексте правотворческой и правоприменительной деятельности 23
5. Боголейко А. М. Состояние нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь на современном этапе 31
6. Бубнов М. В. Процесс принятия политических решений: основные стадии, ключевые детерминанты и конституционно-правовые основы 40
7. Василевич Д. Г. Правовое регулирование суррогатного материнства по законодательству Республики Беларусь 47
8. Василевич С. Г. Конституционный принцип презумпции невиновности 54
9. Земляков Л. Е. Идеология белорусского государства и проблема религиозной идентичности: конституционно-ценностный подход 60
10. Зенченко С. В. Основные этапы формирования и реализации политико-правового обеспечения государственной миграционной политики Республики Беларусь 67
11. Кирякова И. Н. Демократия как принцип нормотворчества в Республике Беларусь 73
12. Киселёва Т. М. Использование информационных технологий в нормотворческой деятельности Правительства: практика и перспективы 79
13. Кондратович Н. М. Особенности реализации права законодательной инициативы в зарубежных странах 85
14. Куневич Г. Г. Правотворческая деятельность местных Советов депутатов 91
15. Курак А. И. Принципы нормотворчества (некоторые теоретико-правовые и прикладные аспекты) 103
16. Лазарчук Е. А. К вопросу о конституционно-правовом и специальном статусе педагогических работников учреждений высшего образования как участников образовательного процесса 109
17. Масловская Т. С. Принципы нормотворческой деятельности: особенности законодательного закрепления в странах СНГ 116
18. Михалёва Т. Н. Верховенство права как конституционная ценность и основа современного правопорядка 122

19. Сокол Л. К., Лубовский В. Е. О реформе местного самоуправления для Беларуси 134
20. Петрович В. К. Индивидуальный доступ к конституционному правосудию в Республике Беларусь: пути совершенствования 140
21. Пляхимович И. И. Конституционные функции местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов 145
22. Резюк В. И. Бюджетирование государственных доходов и расходов как средство реализации конституционных норм в контексте взаимной обусловленности 151
23. Решетников С. В. Концептуальные основы политического мышления в контексте Конституции Республики Беларусь 158
24. Сажина В. В. Законодательная инициатива граждан в Республике Беларусь : проблемы реализации 166
25. Сазон К. Д. Внешняя трудовая миграции в контексте интересов национальной безопасности Республики Беларусь 173
26. Сбродова Т. Д. Конституционное право на юридическую помощь как отражение принципа законности в праве 181
27. Симановский С. И. Механизмы совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере политических прав 187
28. Скобелев В. П. Возможно ли эффективное судопроизводство без эффективного нормотворчества? 192
29. Скороход И. Г. Принцип свободы манифестаций: перспективы 199
30. Соловьёв П. В. Правовая неопределенность как предмет конституционно-правовой дефектологии и проблема нормотворчества 206
31. Старовойтова Л. В. Конституция Республики Беларусь о социальном государстве. Проблемы реализации социальных прав 213
32. Стефанович М. С. К вопросу о понятии экономической свободы как принципе ограничения нормотворческой деятельности 218
33. Чешко В. Ю. Опасность нарушения конституционных прав граждан вследствие неоднозначного правового регулирования рынка криптовалют 224
34. Шаповалов А. В. Правовая система: понятие и структурные элементы 230 265
35. Шафалович А. А. Некоторые аспекты обеспечения реальности принципа ответственности государства за нарушение прав человека и гражданина 234
36. Шкробот А. А. Недопустимость умаления прав и свобод личности как конституционный принцип нормотворческой деятельности 240

37. Щербик Д. В. Эволюция взаимодействия ветвей власти в сфере законотворчества, влекущего увеличения расходов государства 243
38. Юбко В. А. Конституционные принципы в сфере образования 251
39. Ядловский Н. С. Реализация принципа правовой определенности в законодательстве о государственных символах 257

**Л. Е. Земляков, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры  
политологии юридического факультета БГУ, г. Минск**

## **ИДЕОЛОГИЯ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА И ПРОБЛЕМА РЕЛИГИОЗНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ЦЕННОСТНЫЙ ПОДХОД**

Конституция Республики Беларусь представляет собой не только правовой, но и идеологический документ, т.к. содержит систему ценностей, идеалов, базовых принципов, которые положены в основу общественно-политического устройства нашей страны. Особо следует обратить внимание на преамбулу Конституции Республики Беларусь где содержатся ключевые идеи идеологии белорусского государства, получающие развитие в основной части конституционного текста. Из преамбулы следуют такие основополагающие принципы развития идеологии белорусского государства, как общественное согласие, политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, демократизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Указанные идеи (принципы) определяют содержание развития идеологии белорусского государства. Вместе с тем за пределами Основного Закона Республики Беларусь остается обширный круг вопросов, связанных с интересами конкретных социальных групп, их деятельностью по обеспечению этих интересов. Ответ на такие вопросы должна давать не Конституция Республики Беларусь, а идеология, и в первую очередь идеология белорусского государства, которая развивается через его идентификационную матрицу. Идентификационная матрица является социальной по своей структуре, ее содержание и форма зависят от особенностей белорусского общества, а ее основу составляют ценности, смыслы и ориентиры, образующие групповые, пространственно-территориальные, политические, религиозные и др. идентичности. В социокультурной сфере под дефиницию идеологии белорусского государства подходит такая идентификационная категория как «взаимоотношения государства и религиозных организаций, регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа». Свобода совести декларирована в ст. 31 Конституции Республики Беларусь [1]. Религиозный фактор по-прежнему сохраняет свое значение в определении людьми собственной принадлежности к конкретному сообществу. Роль религии как культурного архетипа, связанного с историей и традициями, дающего чувство уверенности, с особой силой проявилась именно в постсоветской Беларуси, когда религия стала восприниматься как один из ресурсов идеологии белорусского государства и важнейшее средство конструирования религиозной идентичности. Религиозная идентичность – это осознание собственной вероисповедной принадлежности. Основания самоидентификации: 1) соотнесение с религиозными представлениями, системой ценностей, норм, предписаний, запретов, моделей поведенческих актов, с традициями, обычаями, представлениями о семье, обществе, государстве; 2) осознание принадлежности к религиозному сообществу. Вместе с тем, необходимо также различать процесс осознания – идентификацию, и саму религиозную идентичность как результат данного процесса. Идентификация есть динамический процесс конструирования идентичности. Религиозная идентичность как результат представляет собой социально-политический маркер, выступающий презентацией определенной совокупности смыслов и значений. Религиозная идентичность является одним из компонентов религиозного фактора, который играет довольно значимую роль в

политическом процессе современной Беларуси. Следовательно, внутренняя и внешняя политика в белорусском пространстве приобретает определенный религиозный оттенок, а межконфессиональные отношения – политический контекст. Категория религиозной идентичности позволяет зафиксировать и осмыслить такие социально-политические изменения в общественном сознании. Социально-экономическая и политическая трансформация белорусского общества привела не только к существенным изменениям в религиозной жизни страны, но также вызвала оживленную дискуссию о принципах взаимоотношений государства и религиозных организаций. Существует широкий разброс мнений о том, должно ли государство дистанцироваться от всякого воздействия на сферу деятельности религиозных организаций или же оно призвано оказывать поддержку благотворительным, духовно-просветительским и иным полезным для общества программам и инициативам тех религиозных организаций, которые положительно оцениваются большинством граждан и органами власти, одновременно осуществляя противодействие деструктивным религиозным течениям. Доминирующей становится точка зрения, согласно которой государство, сохраняя свой светский характер, может и должно опираться на духовно-нравственный потенциал наиболее авторитетных традиционных для Беларуси религиозных организаций, сотрудничая с ними в сфере разрешения проблем социального характера, снижения риска эскалации антисоциальных явлений. Обладая суверенитетом, государство определяет правила, по которым осуществляется деятельность любой религиозной общины. Реализуя эти правила, религиозные организации вступают в диалог с субъектами политики. В ходе взаимодействия определяется, где и как религиозные организации могут вести свою деятельность. В основе государственно-конфессиональных отношений лежат законодательно закрепленные представления о месте религии и религиозных организаций в обществе, об их функциях, сферах деятельности и компетенции всех субъектов этих отношений, а собственно отношения проявляются в правоприменительной, политической, социальной практике на конкретном историческом этапе. Они предстают не просто как юридические отношения между государством и религиозными организациями, а как элемент более широких общественных взаимосвязей, оказывающих влияние на другие сферы общественной жизни, на общественные настроения. Они затрагивают интересы не только религиозных организаций как специфического института, но и институты государственной власти, культуры, образования, социального обеспечения. В эти отношения указанные институты вступают для решения вопросов свободы совести и вероисповедания, для обеспечения в обществе порядка, согласия и принципов демократического развития, реализации разнообразных интересов граждан, поддержания отношений между государством и формирующимся в стране гражданским обществом. Государственно-конфессиональные отношения представляют собой совокупность исторически складывающихся и изменяющихся форм взаимосвязей и взаимоотношений между государственными структурами, с одной стороны, и религиозными организациями с другой. Государственно-конфессиональные отношения являются одной из составных частей внутренней и внешней политики государства, цель которых – содействие согласию в белорусском обществе, обеспечение 63 свободы совести и вероисповедания граждан, создание правового поля для осуществления всестороннего диалога с религиозными организациями, учет мнений и интересов населения, имеющего религиозную форму общественного сознания и выражающего его через религиозные организации [2]. Государственно-конфессиональные отношения сегодня – это существенная часть

отношений государства с формирующимся гражданским обществом в целом, а также с институциональными религиозными образованиями, опирающимися на поддержку многих граждан Беларуси, приверженцев той или иной религии. Процесс подготовки, принятия и шаги по реализации Закона о свободе совести и религиозных организациях (2002) [3] активизировали динамику политико-правового процесса, связанного с религиозной сферой жизни общества. Данный процесс сопровождался явной и скрытой борьбой различных социально-политических и религиозных сил как внутри страны, так и на международной арене. Это не могло не обострить старые и породить новые противоречия и проблемы. В политико-правовой плоскости они существуют во взаимоотношениях государства и религиозных организаций, в первую очередь во взаимоотношениях, связанных с реальным социально-политическим статусом в обществе Белорусской православной церкви (БПЦ) и Римско-католической церкви (РКЦ), в сфере имущественных отношений и экономической деятельности религиозных организаций, в социальной работе религиозных организаций, в межконфессиональных отношениях и др. Несмотря на то, что в Беларуси сложилась определенная практика взаимоотношений между государством и религиозными организациями, принадлежащими к различным конфессиям, на сегодняшний день не исключается применение и такого принципа взаимодействия, как Конкордат, когда на самом высоком уровне между РКЦ и государством предполагается возможность заключения договора, который имеет характер публичного договора и силу международного закона. Как правило, в них рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием деятельности католической церкви на территории данного государства. Например, Ватикан имеет такие конкордаты с Испанией, Италией, Мальтой, Монако, Перу, Марокко, Гаити, Сан-Марино, Португалией, Венгрией, Польшей, Израилем, Казахстаном. Однако некоторые вопросы подготовки Конкордата являются довольно спорными и могут вызвать широкие дебаты, особенно со стороны других конфессий, а также обоснованные и необоснованные претензии. Подготовку Конкордата со стороны Республики Беларусь затрудняют также обоснованные опасения других конфессий за свой юридический статус и то, что РКЦ в Беларуси может получить более привилегированный статус, чем иные конфессии. Исходя из сложившихся условий отношения между государством и РКЦ целесообразно регулировать отношениями между епископатом и государством. И если Конкордат действительно необходим как своего рода ответ посредством норм права на потребности социума, то очевидно, что при его подписании вполне уместно соблюдение принципа аналогии с заключением Соглашения между государством и Белорусской православной церковью (БПЦ), а содержание документа должно всесторонне учитывать, что территория нынешней Беларуси всегда являлась тем геополитическим пространством, которое в каждую эпоху занимало особое место, как поле борьбы за слагаемые и направленность мировоззрений и духовности населяющих ее людей. На этом пространстве в прошлом и сегодня происходит сопряжение Запада и Востока Европы и двух культур. Именно здесь наиболее полно взаимно проникают западно- католическая и восточно-православная ветви христианства и взаимодействуют христианские церкви. Исторически сложилось так, что когда осмысливается отношение человека к религии, отношение государства к верующим и религиозным организациям, возникает концепт свободы совести. Как особый мировоззренческий принцип, свобода совести была и остается одной из основных общечеловеческих ценностей, неотъемлемой частью личной свободы граждан. Понятие свободы совести сконцентрировало в себе идеи гуманизма, терпимости, свободы



мировоззренческого выбора. Свобода совести – это возможность человека действовать со своими убеждениями, представлениями о добре и зле, справедливом и несправедливом, нравственном и безнравственном. Именно такие представления не противоречат моральным нормам, принятым в том или ином обществе, коллективе либо определенной социальной группе. Свобода совести включает в себя моральную самооценку и самоконтроль личности над своими поступками и мыслями. Она не освобождает личность от выполнения нравственных норм общества, не является свободой от ответственности за мысли и поступки. Личное право гражданина, свобода совести, обеспечение прав верующих и неверующих предусматривает: право человека исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой; равенство всех религий перед законом; равноправие граждан независимо от отношения к религии; право отправлять религиозные культы; недопустимость насилия при выполнении религиозных действий; право на ведение научно-материалистической пропаганды; невмешательство государства во внутренние дела церкви (богослужебные, канонические); невмешательство церкви в дела государства. Свобода совести является стержнем идентичности человека, это право быть человеком. От реализации этого системообразующего права зависят способность индивида самореализоваться как личность, возможность преодолеть противоречия между тенденциями, обусловленными опережающим развитием цивилизации и природой человека, способность государства к устойчивому развитию без социальных взрывов и потрясений. Свобода совести неразрывно связана с понятием индивидуальной свободы, которая, в свою очередь, является важнейшей составляющей свободы личности. В политико-правовых основах государственно-конфессиональных отношений произошли значительные изменения: государство, сохранив в своих действиях принципы светского государства, отделения религиозных организаций от государства и равенства религиозных организаций перед законом, отказалось от целей, задач и функций, связанных с полным запретом или ограничениями прав верующих и религиозных организаций в религиозной и внерелигиозных сферах деятельности и вмешательством во внутренние дела религиозных организаций, и перешло к политике сотрудничества с религиозными организациями по многим социальным вопросам. Беларусь находится еще в процессе укрепления консолидации общества, которая идет разными путями: и через использование интегративных возможностей белорусской политической системы, и через адаптационные способности общества, и через идеологическое обеспечение интеграции и через формирование религиозной идентичности белорусов. Задача по совершенствованию государственной политики в области межнациональных и межконфессиональных отношений, обозначенная в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, отнесена к одному из основных направлений нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз национальной безопасности. Ее решение видится, в том числе, в обеспечении условий для укрепления единой общности «белорусский народ», воспитании уважения к другим национальностям, религиям и культурам. Как следствие, развитие идеологии белорусского государства является одной из важнейших задач на современном этапе[4]. Нашей стране необходима такая идеология, которая бы аккумулировала в себе общие для всего народа цели, ценности и приоритеты, учитывала культурно-исторические особенности. Развитие в социуме идеологии белорусского государства является не только итоговым результатом активности всего общества и его социальных институтов, но, прежде всего, итогом деятельности основного субъекта идеологии белорусского государства – политической власти, политической элиты,

осуществляющей системную политику по обеспечению функциональных состояний всех элементов общества, утверждения (развития) соответствующих ценностных начал во всех общественных практиках. При этом важно, что идеология белорусского государства как элемент социально-политического конструирования вырастает из множества отечественных ценностей и идентичностей, в т.ч. религиозной. Список литературы: 1. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2016. 64 с. 2. Земляков, Л.Е. Политика и религия в современной Беларуси / Л.Е. Земляков, А.В. Шерис. – Минск: Право и экономика, 2017. – 128 с. – (Серия «Гуманитарные науки»). 3. О свободе совести и религиозных организациях: Закон Респ. Беларусь, 31 окт. 2002 г., № 137-3: с изм. и доп. от 21.07.2008 г. № 416-3; от 04.01.2010 г. № 109-3; от 22.12.2011 г. № 328-3; // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2012. 4. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: [утв. Указом президента Респ. Беларусь 9 нояб. 2010 г., № 575]. – Минск: Белорус. Дом печати. 2011. – 47 с. 67