

– один путь» в первую очередь была выдвинута для обеспечения безопасности самого Китая, а именно национальной, экономической и культурной безопасности. Посредством данной инициативы КНР стремится перестроить геополитическую и геокультурную реальности современности. Китай действительно нацелен на взаимовыгодное сотрудничество с странами-участницами инициативы. Тем не менее, представляется, что наибольшие выгоды от успешной реализации инициативы получит именно Китай, позиции которого в выстраиваемом им новом мировом порядке существенно возрастут.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Си Цзиньпин. О государственном управлении. Том 1. Пекин : Изд-во лит. на иностр. яз., 2018.
2. 推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动 // 中华人民共和国驻葡萄牙共和国大使馆. URL: <http://pt.china-embassy.org/chn/zpgx/P020160713657093398289.pdf>. (访问日期: 01.11.2021) (Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию Экономического пояса Шёлкового пути и Морского Шёлкового пути XXI в. // Посольство Китайской Народной Республики в Португальской Республике. URL: <http://pt.china-embassy.org/chn/zpgx/P020160713657093398289.pdf>. (дата обращения: 01.11.2021).

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Шавцова А.В.*

*Белорусский государственный университет,  
ул. Ленинградская, 8, 220030, Минск, Беларусь, varfolaalla@gmail.com*

В статье рассматривается правовая природа Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, проводится теоретико-правовой анализ понятий «концепция» и «стратегия», их научно-правовая природа и содержание. В рамках сравнительного правоведения исследуются содержательный и понятийный компоненты Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Высказываются предложения, направленные на совершенствование правовой природы документа, что обусловлено правовой, политической и идеологической необходимостью повышения уровня правового обеспечения государственной безопасности и государственного суверенитета.

**Ключевые слова:** концепция; стратегия; закон; государственная безопасность; государственный суверенитет.

### THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF THE LEGAL NATURE OF THE NATIONAL SECURITY CONCEPT OF THE REPUBLIC OF BELARUS

*Shavtsova A.V.*

*Belarusian State University,  
Leningradskaya str., 8220030, Minsk, Belarus, varfolaalla@gmail.com*

The article examines the legal nature of the National Security Concept of the Republic of Belarus, conducts a theoretical and legal analysis of the concepts “concept” and “strategy”, their scientific and legal nature and content. Within the framework of comparative jurisprudence, the content and conceptual components of the National Security Strategy of the Russian Federation are investigated. Proposals are made aimed at improving the legal nature of the document, which is due to the legal, political and ideological need to increase the level of legal support for state security and state sovereignty.

**Key words:** Concept; Strategy; State Security; state sovereignty.

В отечественной научной юридической литературе одним из наиболее важных направлений исследования является правовое регулирование различных аспектов безопасности государства и общества. Наиболее дискуссионными являются: правовая природа Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, ее структура, предмет регулирования и его закрепление в качестве важных сфер обеспечения безопасности в иных актах законодательства, виды национальной и государственной безопасности. Эти и другие правовые аспекты требуют пристального внимания со стороны законодателя, государственных органов, ученых с целью дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов в данной области правового регулирования и обеспечения внутренних и внешних гарантий государственного суверенитета.

На урегулирование данной области направлена в первую очередь утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [1], а также некоторые иные нормативные правовые акты, более подробно регламентирующие отдельные аспекты обеспечения безопасности.

Исследуемая сфера правового регулирования и обеспечения безопасности представляется наиболее подвижной и уязвимой с точки зрения правовой регламентации и практики реализации нормативных правовых актов. Высокая степень государственной и общественной значимости различных аспектов безопасности обуславливает необходимость внимательного и всестороннего анализа, мониторинга как самих общественных отношений, факторов влияния на них, потенциальных угроз и рисков, так и практики реализации, характера влияния и его эффективности со стороны регулирующих правовых норм. В связи с этим в рамках теоретических исследований уместно обратить внимание на правовую природу Концепции национальной безопасности как основного документа в данной области, а также на некоторые термины понятийного аппарата, используемого в ней.

Если оценивать правовую природу Концепции национальной безопасности, то следует определить ее юридическую силу и место в системе нормативных правовых актов. В Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З [2] «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» концепция как самостоятельный нормативный правовой акт прямо не определена. Согласно статье 4 «Ненормативные правовые акты» концепция определяется как **ненормативный** правовой акт: «Ненормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который *не содержит норм права* и в целях применения действующих норм права *устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера*, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) *рассчитан на однократное применение*».

Вместе с тем, следуя сложившейся практике, концепция утверждается Указом Президента Республики Беларусь, то есть обладает обязательной юридической силой и носит подзаконный характер. Так, в соответствии с прежней редакцией вышеназванного Закона: «Указ Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и *устанавливающий* (изменяющий, отменяющий) *определенные правовые нормы*» [2, п. 7, ст. 2].

В настоящее время последняя фраза исключена, и определение указа стало более широким: «нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый им для реализации своих полномочий». Учитывая возможность расширительного толкования приведенной нормы, с одной стороны, можно сделать вывод о допустимости утверждения такого документа, как Концепция. С другой стороны, придание обязательной юридической силы путем утверждения Концепции Указом допустимо, если признать ее нормы правовыми, как это требует Закон, однако, они не являются таковыми до утверждения.

Теоретико-правовой анализ понятия «концепция» показал фактически полное совпадение мнений ученых о его природе и содержании. Так, в большинстве энциклопедических словарей под термином «концепция» в первую очередь отмечается латинское происхождение данного термина (от лат. *conceptio* – понимание, система) и указывается, что это определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея. Так, например, словарь русского языка под редакцией А.П. Евгеньевой приводит весьма лаконичное определение концепции: «Концепция – система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов на то или иное явление» [3, с. 97]. Довольно близкое понимание данного термина, но более научное изложено в социологическом энциклопедическом словаре под редакцией академика РАН Г.В. Осипова: «Концепция (от лат. *conceptio* – понимание, система, единый замысел, ведущая мысль) – система взглядов, способ понимания каких-либо явлений, процессов; основополагающая идея какой-либо теории» [4, с. 144].

Более детально раскрывают содержание рассматриваемого понятия авторы Новейшего философского словаря, составителем и главным научным редактором которого является А.А. Грицанов, а автором термина – В.Л. Абушенко: «Концепция – система взглядов, выражающая определенный способ видения («точку зрения»), понимания, трактовки каких-либо предметов, явлений, процессов и презентующая ведущую идею или (и) конструктивный принцип, реализующие определенный замысел в той или иной теоретической знаниевой практике» [5, с. 505]. Тожественное определение содержится в Большом энциклопедическом словаре: философия, социология, религия, эзотеризм, политекономия, главным научным редактором и составителем которого является С.Ю. Солодовников [6, с. 389].

Обобщенный научно-правовой подход к термину «концепция» сводится к пониманию под ним как обоснования необходимости принятия концепции, так и совокупности положений, отражающих ее основное содержание; это также

научно обоснованная интегративная характеристика целей, предмета и способов правового регулирования.

Из приведенных определений следует, что концепция в первую очередь содержит научную составляющую, то есть обоснованные с теоретической точки зрения и обобщенные научные идеи, возведенные в ранг официальных, государственных, цели, направления действия, хотя и допускает, но не предполагает в качестве обязательного компонента систему мер, способов ее реализации, проведение реформ и реализацию планов, проектов.

Анализ приведенных и иных точек зрения на понятие «концепция» позволяет сделать вывод о доминанте научной, теоретической составляющей в ее содержании.

Белорусская модель правового регулирования вопросов безопасности государства, общества и личности в качестве концепции выбрана неслучайно. Концепция национальной безопасности основана на научном обосновании правового воздействия, его целесообразности, эффективности и необходимости. О ее научном характере свидетельствует, прежде всего, использование в ней систематизированных и обобщенных теоретических глубоко продуманных и научно обоснованных идей по обеспечению безопасности.

В практике правового регулирования вопросов обеспечения безопасности иными государствами встречаются отличные от белорусской модели нормативные и ненормативные акты. Так, в Российской Федерации существует значительное число нормативных правовых актов, отличающихся по форме, юридической силе, содержанию, направленных на урегулирование вопросов безопасности как комплексно, так по отдельным направлениям. В соответствии с федеральными законами от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», основным документом, аналогичным по своему политико-правовому значению белорусской Концепции национальной безопасности, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

Анализ структуры и основных положений Стратегии национальной безопасности позволяет сделать вывод о значительном сходстве ее с белорусской Концепцией национальной безопасности, что свидетельствует о взаимовлияющей роли российского и белорусского законодателей на нормотворчество.

Если в соответствии с разделом I «Основные положения» белорусской Концепции она «закрепляет *совокупность официальных взглядов...*» [1, п.1], то российская Стратегия носит как правовой документ более определенный характер. В аналогичном разделе I «Общие положения» Стратегия определяется как «*базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации...*» [7, п. 1]. На практический, конструктивный характер Стратегии также указывает следующее положение, в ней «определяются *цели, задачи и меры* в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу» [7, п. 1].

Исходя из анализа текстов двух рассматриваемых документов, следует, что понятие «концепция» имеет в большей степени научное значение, более широкий контекст, тогда как «стратегия» предполагает некое руководство к действию. В законодательстве не указано на какой период рассчитана белорусская Концепция. Даже если учесть, что это только «Концепция», научно-правовой документ, а не четкий план действий, безусловно, целесообразно было бы определить и этапы ее реализации, так как не все направления нуждаются в одновременном выполнении, а актуальность и значение обозначенных в ней внутренних и внешних угроз с течением времени может меняться.

Как концепция, так и стратегия утверждаются указами Президентов, что придает им соответствующую юридическую силу. По нашему мнению, этот документ должен иметь силу закона, что придаст ему большее политико-правовое, идеологическое значение, авторитет, определит его высшее место в иерархии нормативных правовых актов. В этом случае данный документ должен будет рассматриваться Парламентом, то есть самым представительным коллегиальным органом государственной власти. Такой опыт принятия законов имеет место в целом ряде стран, например законы: «О национальной безопасности Республики Казахстан» (от 06.01.2012 г. № 527-IV), «О безопасности» (ЗРТ от 03.08.2018 г., № 1540) Республики Таджикистан, «О национальной безопасности» (от 26.02.2003 г. № 44) Киргизской Республики, «О национальной безопасности Украины» (от 21.06.2018 № 2469-VIII), «О национальной безопасности США» (от 18.09.1947 г.), «О защите безопасности» (от 01.04.2019 г.) Швеции, «О национальной безопасности КНР» (от 01.07.2015 г.), «О национальной безопасности» (от 1948 г.) Южной Кореи, «О национальной безопасности» (от 2017 г.) Канады, «О национальной безопасности» (от 1964 г.) Франции и др.

Таким образом, в качестве примера приведены страны с различной формой правления, политическим режимом и государственным строем. Но все они отдают предпочтение императивной силе нормативного правового акта в виде закона. Обеспечение безопасности государства, общества, нации и личности представляет собой важнейшее направление государственной политики, имеющее стратегическое значение, требующее политически корректного, научно обоснованного и всестороннего правового регулирования, что предполагает необходимость совершенствования законодательства в данной сфере.

Придание действующей Концепции национальной безопасности Республики Беларусь более высокой юридической силы в виде закона должно способствовать большему обеспечению государственного суверенитета, его гарантированности и защищенности от внешних вызовов и угроз, предупреждению и пресечению попыток вмешательства во внутренние дела и авторитету на международной арене.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575, с изм. и доп. от 24 января 2014 г. № 49 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2010. № 276. 1/12080. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575>. Дата доступа: 01.12.2021.

2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>. – Дата доступа: 01.12.2021.
3. Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Рус. яз., 1981–1984. Т. 2: КО. 1982. 736 с.
4. Социологический энциклопедический словарь на русском, английском, немецком, французском, чешском языках / под ред. акад. РАН Г.В. Осипова. М.: Изд. группа ИНФРА М НОРМА, 1999. 488 с.
5. Новейший философский словарь: 2-е изд., перераб. и доп. Минск: Интерпрессервис; Книжный Дом, 2001. 1280 с.
6. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / ред.-сост. С.Ю. Солодовников. Минск: МФПЦ, 2002. 1008 с.
7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683. URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>. Дата доступа: 01.12.2021.
8. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: «Беларусь», 2008. 95 с.

## **РИСКИ ДЛЯ ПРОЛОНГАЦИИ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ДОГОВОРА МЕЖДУ БЕЛАРУСЬЮ И ПОЛЬШЕЙ**

*А. Л. Шевцова*

*Академия управления при Президенте Республики Беларусь,  
ул. Московская, 17, 220007, г. Минск, Беларусь, [alla.l.shevtsova@gmail.com](mailto:alla.l.shevtsova@gmail.com)*

Рассмотрены вопросы белорусско-польских отношений, не нашедшие позитивного решения и удовлетворения интересов обеих сторон. Это вопросы: о положении польского национального меньшинства в Беларуси (в трактовке польской стороны) или деятельности неофициального Союза поляков на Беларуси (в трактовке белорусской стороны); о малом приграничном движении. Указаны причины их обострения либо «замораживания». Первый вопрос может выступить фактором, затрудняющим продление межгосударственного Договора от 23 июня 1992 г., поскольку затрагивает несколько статей данного документа. Второй вопрос демонстрирует диссонанс между формально общими интересами сотрудничества и фактически разными национальными интересами.

**Ключевые слова:** Союз поляков на Беларуси; малое приграничное движение.

## **RISKS FOR THE PROLONGATION OF AN INTERSTATE AGREEMENT BETWEEN BELARUS AND POLAND**

*A. Shevtsova*

*Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus,  
Moskovskaya 17, Minsk, 220007, Belarus, [alla.l.shevtsova@gmail.com](mailto:alla.l.shevtsova@gmail.com)*

The issues of Belarusian-Polish relations that have not found a positive solution and satisfaction of the interests of both sides are considered. These are questions: about the situation of the Polish national minority in Belarus (as interpreted by the Polish side) or the activities of the unofficial Union of Poles in Belarus (as interpreted by the Belarusian side); about small border traffic. The reasons for their aggravation or "freezing" are indicated. The first issue may be a factor complicating the extension of the interstate Agreement of June 23, 1992, since it affects several articles of this document. The second question demonstrates the dissonance between formally common interests of cooperation and actually different national interests.