

Марина Андрияшко

- ▶ Барановичский государственный университет
- ▶ e-mail: andryiashkoma@mail.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-2527-2224

СИСТЕМА АКТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

THE SYSTEM OF ACTS ON ISSUES OF PROVIDING SECURITY OF THE REPUBLIC OF BELARUS

| Abstract

- ▶ *Goal* – to explore the paradigm of a programmatic way of regulating security issues of the Republic of Belarus.
- ▶ *Research methodology* – in the article the author applied general (system analysis method, method of argumentation theory) and private scientific methods of cognition (legal: formal-legal and comparative-legal methods).
- ▶ *Score/results* – in the article, by analyzing such aspects as the issues of ensuring demographic security, ongoing state programs in the field of ensuring security in this direction, the achieved results of implementing state programs and the stability of such results, the need for additional study of the possibility of constructing a system of acts on security issues is shown. The types of acts on security issues and the types of approving regulatory legal acts are examined. And made the conclusion that there is no uniform approach to building a system of acts on security issues.
- ▶ *Originality/value* – the work is done by the author independently without any help and assistance of others. The article provides links to citations, as well as links to legislation. The nature of the article is a review report.

| **Key words:** national security, demographic security, concepts, programs, strategies, action plans and measures, regulatory legal acts, non-regulatory legal acts, Republic of Belarus.

1. Введение

В первом полугодии 2015 года была анонсирована Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2016–2020 годы¹. Однако распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь от 6 ноября 2015 года № 375р «О формировании государственных программ на 2016–2020 годы» была утверждена Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы.

Программа утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 года № 200 «Об утверждении Государственной программы „Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016–2020 годы»² и в 2020 году завершается срок ее реализации.

Программа предусматривает создание условий для улучшения здоровья населения, развития и укрепления семейных ценностей, повышения престижа родительства, улучшения воспроизводства населения, сокращения уровня смертности, увеличения ожидаемой продолжительности жизни, повышения качества и доступности услуг системы здравоохранения, а также оптимизации внутренних миграционных процессов.

Указанной комплексной (здоровье и демография) программе предшествовала реализация собственно Национальных программ демографической безопасности 2007–2010³ и 2011–2015 годов⁴. В ходе реализации

¹ Одобрена концепция Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2016–2020 годы, [электронный ресурс] https://www.belarus.by/ru/press-center/press-release/v-belarusi-dan-start-tretjej-demograficheskoy-natsprogrammy-demograficheskoy-bezopasnosti-na-pjatiletie_i_30121.html [дата доступа: 27.02.2020].

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 годы», в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2019 г. № 867, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.12.2019, 5/47538.

³ Указ Президента Республики Беларусь от 26 марта 2007 г. № 135 «Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 годы», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007, № 79, 1/8434.

⁴ Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 «Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы», в ред. Указа Президента Республики Беларусь

мероприятий указанных программ по всем целевым показателям удалось достичь установленных значений. Однако по ключевым показателям достигнутые значения были пороговыми:

- 1) предусматривалось увеличение суммарного коэффициента рождаемости (число детей, которых могла бы родить одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода (15–49 лет) до 1,55–1,65;
- 2) предусматривалось снижение коэффициента общей смертности населения до 13,0–12,5 на 1000 человек;
- 3) предусматривалось снижение смертности трудоспособного населения до 5,0 на 1000 человек.

Фактически, согласно официальным данным Национального статистического комитета Республики Беларусь (далее – НСК), по состоянию на конец 2015 года были достигнуты следующие пороговые значения целевых показателей программы:

- 1) суммарный коэффициент рождаемости составил 1,724. Этот же показатель в 2016 году составил 1,733, однако уже в 2017 году – 1,541, а в 2018 году – 1,448 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 272];
- 2) общий коэффициент смертности населения на 1000 человек составил 12,6 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 131] (при этом общий коэффициент смертности мужчин на 1000 человек – 13,5; общий коэффициент смертности женщин на 1000 человек – 11,9 [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 164]);
- 3) смертность трудоспособного населения. Статистические издания НСК Республики Беларусь не отражают рассчитанных значений таких показателей.

Расчеты произведены нами самостоятельно согласно методологическим пояснениям НСК, согласно которым «возрастной коэффициент смертности – отношение числа смертей лиц определенного возраста или возрастной группы за определенный период времени к среднегодовой численности населения соответствующего возраста или возрастной группы» [*Demograficheskij ezhegodnik...*, 2019: 14]. Так, в 2016 году в трудоспособном возрасте умерло 21 439 человек, всего трудоспособных в 2016 году

от 12.09.2012, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.09.2012, 1/13752.

было 5 432 000 человек⁵, соответственно, частное – 3,946. В 2017 году в трудоспособном возрасте умерло 21 201 человек, всего трудоспособных в 2016 году было 5 432 000 человек⁶, соответственно, частное – 3,902. Однако уже в 2018 году в трудоспособном возрасте умерло 22 253 человека, всего в трудоспособном возрасте было 5 434 000 человек⁷, соответственно, этот показатель составил 4,095.

Динамика по указанным показателям свидетельствует о нестабильности достигнутых положительных результатах реализации программ демографической безопасности. Схожие выводы делают и известные белорусские ученые [Shakhotko, 2011: 67]. Эффект предпринимаемых мер и проводимых мероприятий весьма краткосрочный, иногда в течение последующих 3–5 лет его действие нивелируется и происходит возврат к «допрограммным» значениям показателей. Фактические результаты реализации Национальных программ демографической безопасности 2007–2010, 2011–2015 годов послужили предпосылкой разработки Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы. Однако уже сейчас очевидно, что целевые показатели, предусмотренные ее положениями, будут характеризоваться пороговыми значениями.

Более того – Министерство экономики Республики Беларусь по результатам 2018 года, оценивая эффективность Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, отнес ее не к категории «высокоэффективных» или «эффективных», а к категории – «среднеэффективных» и имеющих наибольший удельный вес в структуре расходов бюджета на финансирование мероприятий государственной программы⁸ (наряду с двумя другими, при этом общее количество государственных программ на период 2016–2020 годы – 20).

В этой связи встает вопрос о подходах к формированию новой программы по направлению обеспечения демографической безопасности: останутся ли они прежними либо пришло время концептуально изменить понимание

⁵ Там же, с. 23, с. 323.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Информация об итогах реализации государственных программ (подпрограмм) в 2018 году, Министерство экономики Республики Беларусь, [электронный ресурс] <https://www.economy.gov.by/uploads/files/gos-progr-2016-2020/informatsija-2018.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 5–6.

программ демографической безопасности. Возможно, сама парадигма программного способа регулирования не отвечает духу времени.

2. Предпосылки и прогнозы в программах по вопросам обеспечения безопасности

Результаты реализации государственных программ, направленных на повышение рождаемости и сокращение смертности в Республики Беларусь, носят краткосрочный характер, достигаются лишь пороговые неустойчивые значения целевых показателей. В то же время ситуация Республики Беларусь в демографической сфере не является уникальной – многие демографические явления и процессы являются общемировой тенденцией, которая была прогнозируемой и ожидаемой десятилетия назад.

Известный канадский эксперт по вопросам безопасности, обороны и политической демографии Christian Leuprecht отмечал в 2010 году, что «...доля населения мира, проживающего в развитых индустриальных демократиях, будет продолжать сокращаться: с 24% в 1980 году до 18% сегодня и 16% к 2025 году. Это поразительное изменение: ведь между 1700 и 1900 годами население Европы и ее зарубежных территорий удвоили свою долю населения с 20 до 40%. Еще в 1950 году Европа, Япония и Северная Америка вместе составляли примерно 1/3 мирового населения по сравнению с одной пятой сегодня и менее одной седьмой к 2050 году» [Leuprecht, 2010: 27–48].

Известным демографом, экономистом, социологом Людмилой Петровой Шахотко неоднократно прогнозировались для Республики Беларусь социально-экономические последствия демографических тенденций, процессов и явлений. В частности, профессор Л.П. Шахотко отмечала, что начиная с 2008 года «...численность населения в трудоспособном возрасте впервые уменьшилась. Новая тенденция будет сказываться достаточно длительное время (не менее 15–20 лет), причем темпы ее нарастания значительно ускорятся. Кроме того, в ближайшие годы начнет уменьшаться не только численность, но и доля населения в трудоспособном возрасте. Страна столкнется с нехваткой трудовых ресурсов» [Shakhotko, 2008: 36].

Подобные прогнозы подлежат учету и отражению в государственных прогнозах социально-экономического развития, под которыми согласно части второй статьи 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г.

№ 157-3 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»⁹ понимается система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона, система государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь включает:

- 1) на долгосрочную перспективу – национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на пятнадцать лет и основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- 2) на среднесрочную перспективу – программу социально-экономического развития Республики Беларусь на 5 лет;
- 3) на краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь.

Главными целями разработки прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития являются достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа¹⁰.

Примечательно, что в стратегиях национальной безопасности преимущества большинства зарубежных государств подчеркивается, что именно народ – это тот объект, в интересах которого обсуждаются, разрабатываются и принимаются национальные стратегии безопасности государства, часто именуемые «White Paper».

Например, *National Security Strategy of Sweden (2017)* изложена в духе «the efforts to protect the people of Sweden are based on strong foundations»¹¹.

⁹ Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-3 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», Ведымастці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998, № 20, ст. 222.

¹⁰ Преамбула, там же.

¹¹ *National Security Strategy of Sweden (2017)* – Government Office of Sweden, [электронный ресурс] <https://www.government.se/4aa5de/contentassets/0e04164d7eed462aa511ab03c890372e/national-security-strategy.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 3.

В *National Security Strategy of the United States of America* (2017) тоже основной объект и мерило проводимой государственной политики – народ: «...America that can preserve peace, uphold liberty, and create enduring advantages for the American people»¹².

В *National Security Strategy of the Netherlands* (2019) тоже отмечается, что «the Netherlands is an open society in which people can reap the benefits of social and economic developments»¹³.

В *White Paper On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* (2016) также отмечается о том, что «the commitment and aims of German governance are to ensure freedom, security and prosperity for our citizens, to promote peace, and to strengthen the rule of law»¹⁴.

В *The French White Paper on Defence and National Security* (2017) отмечено, что «the goal is to protect the nation in times of major crisis while increasing its resilience defined as the „capability of public authorities and the French society to respond to a major crisis and rapidly restore normal functioning»¹⁵.

В соответствии с пунктом 20 и пунктом 52 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь»¹⁶ определено

¹² National Security Strategy of the United States of America (2017) – White House, [электронный ресурс] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-005.pdf> [дата доступа: 17.02.2020], с. 1.

¹³ National Security Strategy of the Netherlands (2019) – National Coordinator for Security and Counterterrorism, Ministry of Justice and Security, [электронный ресурс] <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:H5aoHZu7Z2MJ:https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy+%&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=by&clie nt=firefox-b-d> [дата доступа: 17.02.2020], с. 16.

¹⁴ White Paper On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (2016) – The Federal Government, [электронный ресурс] http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/Otras Publicaciones/Internacional/2016/White_Paper_Defence_Germany_13jul2016.pdf [дата доступа: 17.02.2020], с. 24.

¹⁵ The French White Paper on Defence and National Security (2017) – Permanent representation of France to the Conference on Disarmament, [электронный ресурс] <https://cd-geneve.delegfrance.org/Strategic-review-of-Defence-and-national-security-2017> [дата доступа: 17.02.2020], с. 6.

¹⁶ Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 24 января 2014 г. № 49, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30.01.2014, 1/14788.

применительно к белорусскому народу соответственно следующее: на основе социально ориентированной рыночной экономики Республики Беларусь достигнуты высокие темпы роста валового внутреннего продукта и уровня жизни белорусского народа, в целом обеспечена экономическая безопасность (пункт 20); совершенствование государственной политики в области межнациональных и межконфессиональных отношений будет заключаться в обеспечении условий для укрепления единой общности «белорусский народ», воспитании уважения к другим национальностям, религиям и культурам, пресечении любых попыток разжигания национальной и религиозной розни (пункт 52).

В текущем году оканчивается срок действия Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466¹⁷, направленной на скорейшее восстановление устойчивого экономического роста в Республике Беларусь и приближение уровня и качества жизни населения страны к развитым государствам мира. Во введении к Программе отмечено, что в ней обоснованы пути повышения конкурентоспособности экономики и качества жизни белорусских граждан, развития конкуренции и совершенствования институциональной среды, предложены правовые и социально-экономические механизмы реализации приоритетов и задач пятилетия.

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы упоминает о белорусском народе в главе 8 «Развитие человеческого потенциала и повышение качества жизни белорусского народа», где отмечается о том, что социальная политика государства будет направлена на обеспечение достойного уровня и качества жизни белорусских граждан, укрепление демографического потенциала, также в разделе 8.7 этой же главы – «Развитие национальной культуры и творческого потенциала белорусского народа».

В пункте 46 Концепции информационной безопасности Республики Беларусь, утвержденной постановлением Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной

¹⁷ Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2017 г. № 428, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 2.12.2017, 1/17378.

безопасности Республики Беларусь»¹⁸, отмечается, что для повышения устойчивости общества к деструктивным информационным воздействиям необходимо сосредоточить усилия на сохранении сформированных в общественном сознании традиционных *фундаментальных ценностей народа*, выступающих в качестве одного из основных элементов обеспечения его единства и одним из условий неуклонного развития государства.

3. Акты программного, прогнозного, стратегического и концептуального характера по вопросам обеспечения безопасности в Республике Беларусь

Интересным с позиций исследователя представляется изучение вопроса о значении и месте в правовой системе актов программного, прогнозного, стратегического и концептуального характера (программ, прогнозов, стратегий и концепций), имеющих значение в аспекте обеспечения устойчивого состояния национальной безопасности Республики Беларусь, и иных видов безопасности (демографической, экономической, информационной, и т. д.).

Интрига раскрывается после обращения к абзацу 4 части 2 статьи 4 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»¹⁹, согласно которой программы, стратегии, концепции, планы мероприятий либо меры по осуществлению какой-либо деятельности отнесены к категории «ненормативных правовых актов».

Часть первая той же статьи дефинирует «ненормативный правовой акт» как 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

¹⁸ Постановление Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной безопасности Республики Беларусь», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.03.2019, 7/4227.

¹⁹ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 31.07.2018, 2/2568.

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».

Концепция – единственный из видов ненормативных правовых актов, перечисленных в абзаце 4 части 2 статьи 4 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», о котором в указанном выше Законе встречается повторное упоминание. Однако такое упоминание произведено в ином смысловом значении – в значении «концепции проекта нормативного правового акта».

Так, согласно части 1 статьи 43 указанного Закона в начале подготовки значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта разрабатывается его концепция. При изложении в концепции проекта нормативного правового акта его основных положений указываются круг лиц, на которых предполагается распространить действие нормативного правового акта, их новые права и обязанности, иные положения, впервые подлежащие закреплению в законодательстве, определения терминов, которые будут использованы в проекте нормативного правового акта, особенности формулирования заключительных положений проекта нормативного правового акта, дается оценка необходимости формулирования переходных положений.

С некоторой поправкой можно отметить, что и прогнозирование (не прогноз) в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» упоминается. Однако в контексте прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта. Так, согласно части 1 статьи 45 указанного Закона, под прогнозированием последствий принятия (издания) нормативного правового акта понимается исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан).

Таким образом, программы, стратегии, концепции, доктрины, планы мероприятий либо меры по осуществлению какой-либо деятельности в силу того, что не являются нормативными правовыми актами, Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не дефинируются, порядок их подготовки не определяется, их реализация не обеспечивается силой властного принуждения.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не упоминает о «доктрине» как акте программного характера. При этом законодательству Республики Беларусь знакома эта категория. В частности, одним из определяющих в вопросах обеспечения безопасности является Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-3 «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»²⁰, согласно пункту 1 которой (доктрины) под военной доктриной Республики Беларусь понимается система официально принятых в Республике Беларусь взглядов на обеспечение ее военной безопасности.

Помимо указанного, постановлением Совета Министров Республики Беларусь 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года»²¹ утверждена соответствующая доктрина, разработанная в целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной продовольственной безопасности, направленной на повышение обеспеченности качественным продовольствием и его доступности для полноценного питания и здорового образа жизни населения путем развития конкурентоспособного аграрного производства и создания социально-экономических условий для потребления продуктов питания на рациональном уровне.

В то же время следует отметить, что действующие в Республике Беларусь документы по вопросам как в целом обеспечения национальной безопасности, так и безопасности по отдельным сферам и направлениям, являются утверждаемыми. В частности:

- 1) *Концепция национальной безопасности Республики Беларусь* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь»;
- 2) *Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 «Об утверждении Нацио-

²⁰ Закон Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-3 «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.07.2016, 2/2410.

²¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 22.12.2017, 5/44566.

- нальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы»;
- 3) *Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы»;
 - 4) *Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы* – утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2018 г. № 410 «Об утверждении Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы»²²;
 - 5) *Основные направления государственной семейной политики Республики Беларусь* – утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 21 января 1998 г. № 46 «Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь»²³;
 - 6) *Концепции информационной безопасности Республики Беларусь* – утверждена постановлением Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной безопасности Республики Беларусь»;
 - 7) *Военная доктрина Республики Беларусь* – утверждена Законом Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»;
 - 8) *Правовые и организационные основы обеспечения демографической безопасности* – определены Законом Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь»²⁴;

²² Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2018 г. № 410 «Об утверждении Концепции обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 18.10.2018, 1/17987.

²³ Указ Президента Республики Беларусь от 21 января 1998 г. № 46 «Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 28.12.2007 г. № 676, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008, № 5, 1/9268.

²⁴ Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь», в ред. Закона Республики Беларусь от 9.01.2018 г. № 91-З, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 18.01.2018, 2/2529.

- 9) *Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь* – определены Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь»²⁵;
- 10) *Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084 «Об утверждении Концепции энергетической безопасности Республики Беларусь»²⁶;
- 11) *Концепция борьбы с терроризмом в Республике Беларусь* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь»²⁷;
- 12) *Основные направления реализации государственной политики в области гражданской обороны* – утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 декабря 2013 г. № 1051 «Об утверждении Основных направлений реализации государственной политики в области гражданской обороны»²⁸;
- 13) *Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы „Здоровье

²⁵ Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», в ред. Закона Республики Беларусь от 4.06.2015 г. № 275-3, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 10.06.2015, 2/2273.

²⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084, «Об утверждении Концепции энергетической безопасности Республики Беларусь» Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 1.01.2016, 5/41477.

²⁷ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь», в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27.07.2015 г. № 631, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30.07.2015, 5/40850.

²⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 декабря 2013 г. № 1051 «Об утверждении Основных направлений реализации государственной политики в области гражданской обороны», Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 13.12.2013, 5/38129.

народа и демографическая безопасность Республики Беларусь“ на 2016–2020 годы»;

- 14) *Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года* – утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года»;
- 15) *Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года* – одобрена протоколом заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 2 мая 2017 г. № 10²⁹.

Помимо перечисленных существует и ряд иных документов, так или иначе имеющих отношение к организации управления обеспечением безопасности в Республике Беларусь. Однако в целях анализа видов документов, определяющих основы обеспечения безопасности, перечисленных актов вполне достаточно.

Анализ позволил нам выявить следующие виды актов, определяющих основы обеспечения безопасности:

- 1) концепция (национальной безопасности, энергетической безопасности, информационной безопасности, борьбы с терроризмом, пограничной безопасности);
- 2) стратегия (устойчивого социально-экономического развития);
- 3) доктрина (продовольственной безопасности, военной безопасности);
- 4) программа (национальная, государственная, социально-экономического развития);
- 5) основные направления (семейной политики, в области гражданской обороны, внутренней и внешней политики).

Особняком в этом перечне стоит Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь»,

²⁹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года: протокол заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 2 мая 2017 г. № 10, [электронный ресурс] <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf> [дата доступа: 17.02.2020].

которым напрямую определены правовые и организационные основы обеспечения демографической безопасности.

Понимая под *законом* нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений (абзац первый части первой статьи 14 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»), законодатель далее дает пояснение в отношении Закона Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» и Закона Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 412-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь». Так, в абзацах 2 и 3 части 1 статьи 14 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» отмечено, что законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь являются *программными*. Программные законы, согласно абзацу первому части третьей статьи 23 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

В действующей редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» не дефинируется понятие *программный закон*, тогда как в предыдущей редакции указанного закона термин определялся как закон, принимаемый в установленном Конституцией Республики Беларусь порядке и по определенным ею вопросам (утратил силу).

Стратегии, концепции, доктрины, основные направления, планы мероприятий либо мер по осуществлению деятельности не определены легально законодательством Республики Беларусь.

Однако понятие *государственные программы* (не *программы* как это упомянуто в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах») легально определены в подстрочном примечании к пункту 1.1 Указа Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки»³⁰. Так, под *государственной программой* понимается документ планирования на республиканском или региональном уровне, обеспечивающий

³⁰ Указ Президента Респ. Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки», в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 10.01.2019 г. № 10, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 12.01.2019, 1/18128.

достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития, содержащий цели, задачи, комплекс мероприятий со сроками их осуществления, исполнителями и источниками финансирования.

Несмотря на исключительную важность перечисленных актов, они являются неорнативными правовыми актами, то есть не являются самостоятельными, а подлежат утверждению нормативными правовыми актами: указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, постановлениями Совета Безопасности Республики Беларусь, а также законами.

4. Выводы

Начиная с 2016 года, в Республике Беларусь внедряются программно-целевые методы планирования государственных программ, посредством которых достигается комплексное решение актуальных задач в сфере обеспечения безопасности, социально-экономического развития и т. д.

Вместе с тем, принимаемые акты по вопросам обеспечения безопасности Республики Беларусь не являются нормативно правовыми, легально не определены законодательством, являются утверждаемыми. Кроме того, они рассредоточены по органам принятия (утверждения), характеризуются отсутствием единообразного подхода к использованию терминологии.

| Литература

- Demograficheskiy ezhegodnik Respubliki Belarus: statisticheskiy sbornik*, 2019, ed. I.W. Medvedeva et al., Nacionalnyj statisticheskiy komitet Respubliki Belarus, Minsk || *Демографический ежегодник Республики Беларусь: статистический сборник*, 2019, ред. И.В. Медведева и др., Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск.
- Leuprecht Ch., 2010, *International Security Strategy and Global Population Aging*, “Journal of Strategic Security”, Vol. 3, No. 4, p. 27–48, [online resource] <https://scholarcommons.usf.edu/jss/vol3/iss4/7> [date of access: 27.02.2019], DOI: <http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.3.4.2>.

- Shakhotko L.P., 2008, *Effekt, otlozhennyj na perspektivi*, “Belaruskaya dumka”, No. 7
|| Шахотко Л.П., 2008, *Эффект, отложенный на перспективу*, «Беларуская думка», № 7.
- Shakhotko L.P., 2011, *Demographic problems of the Republic of Belarus and their solutions*, “Economical and Social Changes: Facts, Trends, Forecast”, No. 4 (16), p. 60–70.