

## ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

---

### АКТЫ ПРОГРАММНОГО ХАРАКТЕРА: ВИДЫ И ИХ МЕСТО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

**Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор**  
*Конституционный Суд Республики Беларусь*

1. Нормативная составляющая национальной правовой системы имеет широкий спектр источников. Среди них особое место, естественно, занимает Конституция, которая содержит принципы и нормы, рассчитанные не только на сегодняшнюю реальность, но и устремлены в будущее, имеют долговременный характер.

2. В ст. 104 Конституции непосредственно определены в качестве программных два закона – об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь по военной доктрине Республики Беларусь. Оба эти закона приняты. Полагаем, что с программными законами следует более основательно соизмерять всю текущую нормотворческую деятельность. Конечно, и сам программный закон должен отвечать требованиям акта, рассчитанного на перспективу. Еще в середине 90-х годов прошлого столетия автор в своих публикациях отмечал, что роль программного закона выполняет и закон о бюджете, хотя прямо это нигде не зафиксировано. Опыт Российской Федерации, где предполагается принимать такой закон не на год, а на три года, подтверждает программный характер такого акта.

Программные законы, хотя, как принято считать, это и обычные законы, однако они содержат изложение скорее общих принципов, чем конкретных предложений, что, естественно, предполагает издание большого числа актов регламентарного характера, относящиеся к их применению.

3. В правовой действительности Республики Беларусь существуют и иные акты, например, директивы Главы государства, концепции (например, совершенствования законодательства Республики Беларусь), программы социально-экономического развития Республики Беларусь на определенный период, принимаемые таким конституционным органом, как Всебелорусское народное собрание, ежегодные послания Конституционного Суда, которые также выполняют функцию программного акта.

4. Президент Республики Беларусь издал две директивы: 11 марта 2004 г. издана Директива № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины»; 27 декабря 2006 г. издана Директива № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата». Насколько известно, готовится следующая Директива.

Иногда на практике возникают вопросы по поводу формы данного акта и его юридического содержания. Полагаем, что в силу статуса Президента Республики Беларусь как Главы государства и фактического главы исполнительной власти, наделенного правомочиями гаранта стабильности в государстве, правом осуществлять посредничество между органами государственной власти, выбор такой формы акта может быть и не сверхидеален, но вполне уместен. Директива – это акт, который сочетает в себе черты нормативно-программного документа и одновременно содержащий ряд конкретных поручений. Исходя из текста двух директив, можно сделать вывод о том, что реализация их норм должна осуществляться безотлагательно, но решение тех проблем, которые в них упоминаются, является постоянным для компетентных органов (например, обеспечение охраны труда, борьба с пьянством). Таким образом, Директива отражает актуальные вопросы экономического, социального и культурного развития общества и государства. Одновременно Директива – это своего рода послание и народу, органам государственной власти как непосредственно подчиненным, так и к иным (Парламенту, судам). Опыт свидетельствует, что Директива имеет организующее начало, а реализация ее положений осуществляется посредством принятия соответствующих актов законодательства.

Директиву можно также характеризовать и как политико-правовой документ. Здесь проявляется политическая функция Главы государства.

Конечно, в основном свои полномочия Президент Республики Беларусь реализует посредством издания указов и распоряжений, а при необходимости – и декретов. В силу этого Директиву можно считать правовым актом особой формы, содержащим положения нормативно-программного и распорядительного характера и издаваемым Главой государства в целях акцентирования внимания и решения государственными органами, должностными лицами, общественностью вопросов, имеющих на современном этапе важное политическое, экономическое, социальное значение.

Полагаем, что этот вид акта следует закрепить в законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Тем, кто скептически относится к указанному виду актов, напомним, что в недавней истории белорусского государства принимались нетипичные акты – декларации, например, в 1978 и 1990 годах.

5. Ранее мы упоминали такие решения, как концепции. Полагаем, что концепции имеют силу того акта, которым они утверждены компетентным органом. При этом, на наш взгляд, такой акт имеет большую юридическую силу по отношению к актам одного уровня, даже если они изданы позднее. Это следует закрепить в ст. 10 закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Что же касается программ, то степень их обязательности, порядок реализации также зависят от статуса органа, их принявших, и юридической силы акта, которым они утверждены. Послание Президента Республики Беларусь к народу, Парламенту, послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь оказывают соответствующее влияние на развитие законодательства и практики его применения.

### **ИННОВАЦИИ В ЭКОНОМИКЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

*Г.М. Лыч, д.э.н., профессор, академик  
Институт экономики НАН Беларуси*

Переход на инновационный путь развития сегодня рассматривается в качестве одной из важнейших задач государственной социально-экономической политики и условий экономического процветания нашей страны. Однако, к сожалению, нерешенных проблем в области инноваций от этого у нас нисколько не убавляется. Нередко они даже еще более обостряются.

Сказанное относится, в частности, к проблеме дефицита инновационных ресурсов, в первую очередь финансовых. По данным Министерства статистики и анализа, общая сумма затрат на научные исследования и разработки в Беларуси в 2004 г. составила 313,7 и в 2005 г. – 441,5 млрд руб., или соответственно 146 и 206 млн долл. США. Это в десятки раз меньше расходов на указанные цели отдельных ведущих транснациональных корпораций. Наши же флагманы промышленности по затратам на НИОКР уступают крупным национальным компаниям и транснациональным корпорациям развитых стран в тысячи раз. Вполне понятно, что при таких огромных различиях в ассигнованиях на науч-