

15. Приказы Главлита СССР и БССР 13 ноября 1954 г. – 25 декабря 1957 г. // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 1. – Д. 3.
16. Годовой отчет обллита о работе и заключение по отчету // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 14.
17. Протоколы производственных совещаний за 1956–1959 гг. // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 16.
18. Приказы, циркулярные письма и другие руководящие документы Главлита СССР // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 32.
19. Годовые отчеты и заключения по ним // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 36.
20. Планы работы обллита, информация о выполнении планов Главлита, замечания по ним, информация о выполнении // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 40.
21. Протоколы производственных совещаний управления 8 января 1968 г. – 23 января 1969 г. // ГАВО. АВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 55.
22. Приказы Главлита БССР за 1961 г. // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 26.
23. Годовой отчет о работе управления за 1967 г. // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 53.
24. Приказы циркуляры и другие руководящие документы Главлита Союза 8 января 1968 г. – 1 января 1968 г. // ГАВО. – Фонд 3991. – Оп. 2. – Д. 54.

(Дата подачи: 20.02.2017 г.)

А. В. Коноплёв

Республиканский институт высшей школы, Минск

A. Kanapliou

National Institute for Higher Education, Minsk

УДК 930.2

ИЗУЧЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ В БЕЛОРУССКОЙ НАУКЕ

RESEACHING EXECUTIVE POWER. BASIC APPROACHES OF THE BELARUSIAN SCIENCE

В статье рассматривается современное состояние изучения органов исполнительной власти в Республике Беларусь. Автор приходит к выводу, что оно носит междисциплинарный характер. Выделяются и анализируются три стратегии исследования исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть; история; историография; законодательство; методология.

The article deals with the current state of the study of the executive power of the Republic of Belarus. The author concludes that it is interdisciplinary. Three strategies to research the executive power were identified and analyzed.

Key words: Executive power; legislation; history; historiography; methodology.

Являясь воплощением в жизнь теории разделения властей, исполнительная ветвь власти играет не просто важную, а ведущую роль в жизни государства и общества. Состояние политической системы, тенденции ее

развития оказывают непосредственное влияние на формирование и работу органов государственной власти. При этом оно само во многом обусловлено историческими особенностями и социальным подтекстом. Поэтому не вызывает удивления и перманентный интерес исследователей к изучению исполнительной власти, ее органов и различных аспектов их функционирования. Данное направление исследований, особенно если речь идет о современности, приобретает междисциплинарный характер. Однако, к сожалению, работ, комплексно рассматривающих все аспекты формирования органов исполнительной власти, нет. Превалирует неравнозначное разделение предмета изучения между несколькими науками.

Исследования центральных органов исполнительной власти можно условно разделить на несколько направлений. Наиболее «массовым» из них по количеству опубликованных монографий и защищенных диссертаций можно назвать правовое. Ученые, работающие в рамках правового направления, исследуют органы исполнительной власти с формально-юридической стороны. Они сосредотачивают свое внимание на рассмотрении положений, регулирующих работу органов исполнительной власти, которые определены Конституцией и законами. Нередко такие исследования носят чисто описательный характер, что подвергает сомнениям их научную ценность. В других случаях законодательство подвергается анализу, авторы стараются объяснить причины его эволюции и даже составляют прогнозы его развития. Очевидным недостатком такого подхода становится игнорирование важных факторов, определяющих развитие государства, органов власти, политической системы, которые лежат вне рамок правовой сферы и законодательства.

В отечественной науке одним из авторитетнейших ученых, которого можно отнести к правовому направлению, является Г. А. Василевич. Крупнейшему специалисту в области конституционного права принадлежит ряд работ, в которых анализируются механизмы функционирования высших органов государственной власти. Остановившись на вопросах теории разделения властей, он отмечает, что она преследует цель не создать условия для равенства различных ветвей, а «выстроить таким образом систему, чтобы ни одна из ветвей не существовала без двух других» [1, с. 345]. Исследователь приходит к выводу, что успешность развития общества и государства зависят от того, как организовано государственное управление и каким образом соотносятся исполнительная и законодательная власть. При этом, по мнению Г. А. Василевича, следует сокращать государственный аппарат за счет повышения эффективности его работы. Он приводит в качестве примера данные, что количество министерств, ведомств и госорганов, подчиненных Совету Министров в Республике Беларусь, превысило 40 (на 2006 год). В то же время, отмечает исследователь, наиболее распространенное в мире количество министерств составляет 12–15.

Примечательно, что Г. А. Василевич в свое время критиковал положения проекта Конституции, касающиеся перечня субъектов права законодательной инициативы. Высказывалась идея о сокращении числа лиц, обладающих таким правом. В частности, предлагалось лишить права законодательной инициативы органы исполнительной власти, т. к. в условиях президентской республики у них достаточно рычагов влияния на законодательный процесс [2, с. 27].

Проблемы взаимоотношения исполнительной власти и государственно-го управление исследует А. Н. Крамник. Исследователь приходит к выводу, что понятия «исполнительная власть» и «государственное управление» являются взаимосвязанными и взаимодополняемыми. Одна дефиниция не может существовать без другой [3, с. 3]. При этом «все органы государственного управления реализуют исполнительную власть и являются не только органами государственного управления, но и органами исполнительной власти» [3, с. 5].

Также А. Н. Крамник рассматривал деятельность Совета Министров Республики Беларусь как центрального органа исполнительной власти. Он, в частности, занимался исследованием проблем оптимизации правительства и поиском путей повышения его эффективности. Так, среди предложений ученого — введение строгой персональной ответственности каждого члена Совета Министров за принимаемые решения. По его мнению, ситуация, когда премьер-министр несет персональную ответственность за деятельность правительства, а министры и председатели государственных комитетов — нет, является неправильной [4, с. 25].

Отдельно в рамках правового направления можно выделить работы, которые условно можно отнести к «государственному менеджменту». Их особенность состоит в том, что, помимо глубокого анализа не только современных правовых положений, но и практики деятельности органов исполнительной власти, они содержат рекомендации по совершенствованию их работы. Именно к такой категории исследований можно отнести работы В. Н. Дубовицкого. Так, исследователь рассматривает проблемные вопросы функционирования органов исполнительной власти [5]. Одним из них является вопрос о месте президента Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. В. Н. Дубовицкий приходит к выводу о противоречивости некоторых положений Конституции Беларуси, «если их рассматривать с позиции конкретной концепции организации государственной власти и формы правления» [5, с. 174].

Он указывает на то, что, выполняя возложенные Конституцией обязанности по координации и посредничеству между органами государственной власти, глава государства не может быть одновременно и главой исполнительной власти. Однако фактическое содержание его полномочий делает его таковым. В. Н. Дубовицкий предлагает юридически закрепить подобное

положение вещей, как это было в первой редакции Конституции Беларуси 1994 г.

Ещё одним важным проблемным аспектом исследователь выделяет место Совета Министров в системе разделения властей и иерархии внутри исполнительной ветви власти. Так, по мнению ученого, следует уточнить некоторые нормативные аспекты работы правительства. Например конституционное положение об ответственности правительства перед парламентом не всегда находит свое отражение в конкретных нормах. По сути, замечает В. Н. Дубовицкий, анализ полномочий президента в сфере взаимоотношения с правительством дает основания утверждать не только о подотчетности, как говорится в Конституции, но и об ответственности перед ним. К тому же фактически не проводится содержательное разграничение между министерством и государственным комитетом как формами организации государственной власти. По мнению В. Н. Дубовицкого, это «является неверным, поскольку в теории административного права традиционно проводилось отличие отраслевых от функциональных органов государственного управления». В качестве выхода исследователь предлагает разработать проект Закона о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь. Он должен включить в систему органов исполнительной власти «Правительство, систему республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь (министерства, государственные комитеты), а также местные органы исполнительной власти (исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах)» [6, с. 174].

А. А. Соколовский основное внимание уделял анализу деятельности Совета Министров Республики Беларусь и подведомственных ему организаций, а также местных органов исполнительной власти [7]. Несмотря на значительную долю фактологического материала, исследованию не удалось выйти за рамки «правового направления». В то же время достоинством исследования стали конкретные предложения по реформированию структуры и функций местных органов исполнительной власти. Исследователь констатирует, что они не позволяют в полной мере развиваться территориальным образованиям в условиях перехода к рыночной экономике. Среди них названы отсутствие самостоятельности в формировании местных бюджетов. Фактически их формирование зависит от вышестоящих исполнительных органов. «Для разрешения финансовых вопросов территорий необходимо закрепить в Налоговом кодексе перечень республиканских и местных налогов, т. е. создать две системы налогов: республиканскую и местную» [7, с. 245]. Также А. А. Соколовский предлагает адаптировать структуру местных органов исполнительной власти под первостепенную задачу — переход к рынку. Например, учредить управленческие структуры, ответственные за развитие предпринимательства и привлечение инвестиций.

Второе направление можно определить как «политологическое». Для него характерно рассмотрение исполнительной власти сквозь призму методологии политической науки. Так, в ее рамках выделяется формальное, процессуальное и содержательное измерение политики. В работах, выполненных в данном направлении, акцент смещается на рассмотрение отдельных аспектов исполнительной власти как части политической системы государства. Чаще всего исследователей интересует практика деятельности исполнительной ветви власти.

В отечественной науке к работам такого типа можно отнести серьезный коллективный труд «Исполнительная власть в политической системе Республики Беларусь: теория, опыт, проблемы» [8]. Он выполнен еще существовавшей в то время Белорусской ассоциацией политических наук. Издание представляет собой сборник результатов исследований, проведенных ассоциацией. Они отражают состояние исполнительной власти в период 1997–2003 гг. К особенностям работы следует отнести то, что авторы значительное место отвели рассмотрению теоретических аспектов. Так, анализировалось устройство верховной власти в Беларуси, развитие партийной системы, рассматривались вопросы, связанные со структурой правительства, взаимоотношения исполнительной с другими ветвями власти. Что касается практики работы правительства, то подробному анализу были подвергнуты взаимоотношения исполнительной власти с негосударственным сектором. Авторы приходят к выводу, что «сфера вмешательства государства в дела негосударственного сектора должна быть строго узаконена и лимитирована» [8, с. 156]. При этом серьезным препятствием для предпринимательских структур, по их мнению, становятся частый пересмотр законодательства, широкий перечень лицензируемых видов деятельности.

Третье, самое малочисленное по количеству опубликованных работ, направление исследования исполнительной власти можно охарактеризовать как «историческое». Так сложилось, что историки предпочитают не разрабатывать проблемы современного периода, оставляя исследовательское поле на откуп ученым других специальностей: юристам, политологам и социологам. В тех редких случаях, когда они все же обращаются к современной тематике, гораздо больший их интерес вызывают органы не исполнительной власти, а законодательной.

Проблемы адаптации органов исполнительной власти к функционированию в условиях независимого государства разрабатывал Е. В. Богуш [9]. Он проанализировал процессы изменения структуры Совета Министров Беларуси и круга его полномочий.

И. А. Пушкин обратил внимание на регулирование межнациональных отношений органами государственной власти почти за 20-летний период независимости [10]. Он выделяет ряд этапов деятельности органов государственной власти по урегулированию межнациональных отношений.

Практические вопросы функционирования органов исполнительной власти затрагиваются в сборнике «Палітычная гісторыя незалежнай Беларусі» [11]. Огромным его достоинством стало большое число фактологических данных, которые могут стать эмпирической базой для серьезного исследования. В то же время к числу очевидных недостатков следует отнести публицистический стиль изложения некоторых авторов, слишком вольное использование терминов и определений, которые имеют устоявшееся в политической и исторической науках толкование, а также их политическую ангажированность.

Комплексно исследовал деятельность министерств Республики Беларусь И. В. Козелецкий [12]. Так, исследователь приводит краткий очерк истории развития и функционирования министерств на территории Беларуси от имперского периода до обретения независимости. Он приходит к выводу, что «их возникновение связано с выделением отдельных отраслей администрации, которые были обусловлены целями и задачами, преследуемыми государством. Задачи и функции, осуществляемые министерствами, менялись в соответствии с общими задачами и закономерностями развития общества и государства» [12, с. 13]. Что касается анализа современной ситуации, то И. В. Козелецкий обращает внимание на проблему отсутствия четких критериев, по которым определяют организационно-правовые формы организации республиканских органов государственного управления в ходе их многочисленных реформирований. Поэтому «без каких-либо юридических обоснований часто понижается правовой статус органа управления, что влияет на эффективность возложенных на него задач и функций» [12, с. 136]. Предлагается унифицировать подходы к организации органов госуправления. Так, органы, которые создаются для управления отраслью, должны иметь организационно-правовую форму «министерство». В случае межотраслевого регулирования органы, по мнению исследователя, следует определять как «государственный комитет». И. В. Козелецкий разделяет идею создания базового закона, в котором найдут своё отражение принципы построения системы исполнительной власти.

Развитие органов исполнительной власти в Республике Беларусь исследовал В. И. Яковчук [13]. Ученый выделяет пять этапов реформирования системы государственного управления: 1991–1994 гг., 1994–1995 гг., 1996–2001 гг., 2001–2006 гг., 2006 г. – настоящее время. Критерием периодизации в данном случае прослужили существенные изменения структуры организации и круга полномочий республиканских органов исполнительной власти, которые были обусловлены задачами, стоявшими в конкретный период перед обществом и государством.

Таким образом, можно констатировать, что развитие системы исполнительной власти независимой Беларуси и работа ее центральных органов имеют междисциплинарный характер. Можно выделить три направления

исследований: правовое, политологическое и историческое. Наиболее популярным в отечественной науке стало первое направление. К сожалению, историки не проявляют должного интереса к генезису и эволюции современных органов исторической власти.

Список использованных источников

1. *Василевич, Г. А.* Белорусское государство на рубеже веков [Электронный ресурс] / Г. А. Василевич. – Режим доступа: www.law.bsu.by/pub/11/Vasilevich_5.doc. – Дата доступа: 02.02.2017.
2. *Василевич, Г. А.* Проблемы законотворческой деятельности Верховного Совета Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Василевич. – Минск, 1993. – 46 с.
3. *Крамник, А. Н.* Исполнительная власть и государственное управление [Электронный ресурс] / А. Н. Крамник. – 2017. – Режим доступа: http://www.law.bsu.by/pub/26/Kramnik_14.pdf. – Дата доступа: 02.02.2017.
4. *Крамник, А. Н.* Руководство Советом Министров Республики Беларусь, подчинёнными ему республиканскими органами государственного управления. Некоторые проблемные вопросы / А. Н. Крамник // Юстыцыя Беларусі. – 2014. – № 10. – С. 23–25.
5. *Дубовицкий, В. Н.* Проблемы совершенствования системы органов исполнительной власти в Республике Беларусь / В. Н. Дубовицкий // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]; Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 172–181.
6. *Дубовицкий, В. Н.* Закон о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь: концепция, предмет правового регулирования и перспективы его принятия / В. Н. Дубовицкий // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Бизнессофт, 2011. – Вып. 6. – С. 169–176.
7. *Соколовский, А. А.* Исполнительная власть Республики Беларусь / А. А. Соколовский. – Минск: БГУ, 2001. – 268 с.
8. Исполнительная власть в политической системе Республики Беларусь: теория, опыт, проблемы / В. А. Бобков [и др.]; под ред. В. А. Бобкова. – Минск: БАПН, 2002. – 200 с.
9. *Богущ, Е. В.* Реформирование структуры и полномочий Совета Министров Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти (1990–1994 гг.) / Е. В. Богущ // Беларусь у гістарычнай перспектыве XIX–XX стагоддзяў: этнакультурныя і нацыянальна-дзяржаўныя працэсы: зб. навук. арт.: у 2 ч. / УА «Гомельскі дзяржаўны ўніверсітэт імя Ф. Скарыны». – Гомель, 2009. – Ч. 1. – С. 243–249.
10. *Пушкін, І. А.* Дзейнасць інстытутаў дзяржаўнай улады па рэгуляванні міжнацыянальных адносін у Рэспубліцы Беларусь (1991–2010) / І. А. Пушкін // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А. Гуманитарные науки. – 2013. – № 9. – С. 153–158.
11. Палітычная гісторыя незалежнай Беларусі / пад агул. рэд. В. Булгакава. – Беласток: Беларус. гіст. т-ва; Вільня: Ін-т беларусістыкі, 2011. – 1228 с.
12. *Козелецкий, И. В.* Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти / И. В. Козелецкий. – Минск: Право и экономика, 2006. – 242 с.
13. *Яковчук, В. И.* Теория и практика государственного управления: история развития: пособие / И. В. Яковчук. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2016. – 140 с.

(Дата подачи: 20.02.2017 г.)