

Георгий КУНЕВИЧ

*Исполнительный директор
Информационно-образовательного центра
проблем самоуправления, депутат Мингорсовета*

Владимир РОВДО

*Доцент кафедры политологии БГУ,
кандидат философских наук*

В НЕЗАВИДНОЙ РОЛИ «МАТРЕШКИ»

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ самоуправление является той основой, на которую опирается стабильная демократия на макроуровне общества. Она строится на принципах субсидиарности: крупное сообщество берет на себя только те задачи, которые не может решить самостоятельно мелкое сообщество. Функции местных самоуправлений и центрального правительства четко разграничены. Население территориальной единицы на демократических выборах избирает местного представитель-

ный орган, который отвечает за решение целого ряда задач по удовлетворению потребностей людей в начальном образовании, здравоохранении, строительстве жилья, развитии местной дорожной сети, работе коммунальных служб и т. д. Для решения этих и других задач местные представительные органы создают исполнительные структуры, полностью подотчетные им.

Важно отметить, что местные самоуправления являются автономными образованиями. Они действуют под непосредственным руководством вышестоящих органов власти. Самоуправления имеют в своем распоряжении коммунальную собственность, опираются на самостоятельный бюджет, который формируется частично из местных налогов и сборов, а частично из государственных субсидий и дотаций, направляемых на решение важных для жителей территории заданий. В случае, если самоуправления своими решениями нарушают нормы Конституции или законы страны, их деятельность приостанавливается представителями госадминистрации на местах до окончательного решения вопроса в судебном порядке. Местный представительный или распорядительный орган может обжаловать в административном суде неправомерные действия госадминистрации или вышестоящих органов, вмешивающихся в сферу полномочий самоуправления.

Таким образом, демократия в развитом виде представляет собой единство государственного управления и самоуправления. При этом через территориальное самоуправление, одну из форм самоорганизации гражданского общества, возможна дальнейшая демократизация развитых стран, о чем свидетельствует опыт Дании, Норвегии, Нидерландов и других стран с хорошо функционирующей коммунальной системой. В Дании, например, большинство граждан рассматривают местные самоуправления как наиболее важные и значимые элементы в административной системе. На местные выборы в этой стране ходит гораздо больший процент граждан, нежели на парламентские. Во Франции местные органы власти по степени популярности уступают только президенту, но значительно опережают парламент, правительство и политические партии. В Соединенных Штатах Америки большая часть политически активных граждан предпочитает локальные формы такой активности национальным.

В 1989 г. известный американский политолог С. Бялер, критикуя некоторые особенности горбачевской перестройки, отмечал, что преобразование политической системы тоталитарного государства нельзя начинать с микроуровня, демократизации местных партийных организаций, полновластия местных Советов, внедрения самоуправления на предприятиях. Эти ростки демократии неизбежно будут затоптаны, если не произведена генеральная реконструкция на макросистемном уровне. Соглашаясь с данным аргументом Бялера, вместе с тем хотелось бы отметить, что нельзя ограничиваться только реформами на макроуровне общества. Без подкрепления их процессом децентрализации и развития местного территориального самоуправления демократические институты в центре окажутся в безвоздушном пространстве, лишенными опоры и поддержки, и рано или поздно погибнут.

Любое посттоталитарное общество в процессе своего развития сталкивается с дилеммой. С одной стороны, переход к рыночной экономике и демократии, связанный на первых порах с проведением ряда непопулярных реформ, требует усиления власти центральных политических институтов. Однако, с другой стороны, такая концентрация власти таит в себе опасность ее олигархизации, отрыва от народа. Современная политическая практика свидетельствует о том, что существуют две основные модели посттоталитарной трансформации: модель де-

централизации, принятая большинством стран Восточной и Центральной Европы; и модель так называемого «прогрессивного авторитаризма», характерная, например, для некоторых стран СНГ. При этом часто можно слышать, что авторитарная модель имеет преимущество перед моделью децентрализации, поскольку она гарантирует большую политическую стабильность, столь необходимую для успешного осуществления рыночно-демократических реформ. Данное утверждение, на наш взгляд, не всегда соответствует действительности. Концентрация власти в одном центре резко увеличивает опасность ошибок, неизбежных при принятии политических решений. Жесткая централизация предполагает, что основная часть решений принимается одной структурой и спускается сверху вниз по властной вертикали, которая обеспечивает их неукоснительное исполнение. При этом допущенная центром ошибка мультиплицируется, приобретает опасные масштабы. Исправить ее бывает крайне сложно, требуются огромные усилия и затраты. В условиях же децентрализованной модели управления, предполагающей разделение компетенции между центральным и местным уровнями и относительную автономию самоуправляющихся единиц, ошибка, допущенная в одном звене управления, не является катастрофой. Она легко локализуется и устраняется.

Децентрализованные системы более жизнеспособны, нежели сверхцентрализованные, поскольку они обладают большей гибкостью. Они легче приспосабливаются к вызовам окружающей среды, оперативно меняют функции и направленность деятельности в зависимости от изменения ситуации. Авторитарные же структуры всегда ведут к концентрации власти и ответственности в одном центре и понижению уровня ответственности в нижних этажах управленческой пирамиды. Как правило, люди, занятые там, ориентированы на исполнение спущенных сверху решений и не умеют самостоятельно работать. С течением времени создается опасная ситуация, когда группы интересов, которые не в состоянии в рамках данной системы реализовать свои интересы, вынуждены делать это обходным путем, либо с помощью подкупа чиновников и nepотизма, или же с помощью активизации политического участия масс. И тот и другой путь при неразвитых демократических институтах ведет к дестабилизации ситуации.

Не удивительно, что большинство стран Центральной и Восточной Европы провели реформу местных органов власти, как часть реформы политической системы посредством децентрализации и предоставления определенной автономии органам местного самоуправления. В качестве основных аргументов в пользу подобных преобразований выдвигались такие идеи, как: местное самоуправление — это важный элемент национальной демократии, позволяющий улучшить политическое образование граждан, создать эффективную систему отбора элит, содействовать политической активности в обществе; относительно автономные местные органы власти позволяют реализовать такие ценности демократии, как свобода, равенство и ответственность правительства перед гражданами. При этом следует видеть разницу между децентрализацией и локальной автономией. Децентрализация — это неотъемлемое, но недостаточное условие локальной автономии. Уровень автономии местных властей определяется политическими интересами различных социальных групп, которые в концентрированном виде представлены в центре принятия решений политической системы.

НАША РЕСПУБЛИКА в настоящее время еще окончательно не определилась с выбором модели развития местных органов власти. С одной стороны, существует тенденция к сохранению их в прежней

форме как непрофессиональных структур, состоящих из представителей различных групп общества и в первую очередь трудящихся, выстроенных в пирамидальную структуру, в которой вышестоящие Советы имеют право вмешиваться в компетенцию нижестоящих представительных органов. За данной тенденцией стоят довольно влиятельные силы. Именно благодаря их усилиям в Конституцию Беларуси была внесена статья о том, что «решения местных Советов, которые не отвечают законодательству, отменяются вышестоящими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами». Тем самым в Беларуси был законодательно закреплён принцип «правовой матрешки», в соответствии с которой компетенция Советов и исполкомов вышестоящего уровня поглощает компетенцию Советов и исполкомов нижестоящего уровня. Обжаловать в судебном порядке неправомерные решения вышестоящих органов власти нижестоящими структурами практически невозможно. В демократических странах в случае возникновения конфликта между центром и местами говорят свое слово судебные органы власти, а до разрешения конфликта решения нижестоящих органов лишь приостанавливаются.

Для системы Советов характерно и так называемое «двойное подчинение» исполнительных органов власти: соответствующему Совету и вышестоящему исполкому. Этот феномен обусловлен двойной функцией, которую должны выполнять Советы. С одной стороны, они являются структурными подразделениями системы государственной власти, построенной по принципу субординации, а с другой — призваны быть представительными органами, носителями самоуправленческих муниципальных функций.

В условиях прежней системы, когда государство и общество были слиты в единый монолит, цементируемый одной партией, самоуправленческие функции Советов фактически были ликвидированы. Они стали по сути своей государственными органами и остаются ими до сих пор. Это закреплено в Конституции Беларуси, которая утверждает, что «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в границах компетенции решают вопросы местного значения исходя», в первую очередь, «из общегосударственных интересов» и только потом «из интересов населения, которое проживает на данной территории».

Таким образом, как показали опыт и практика развития местных властей в Беларуси в последние годы после достижения независимости, система Советов в ее прежнем виде не приспособлена для осуществления власти в демократическом обществе. Соединение в одном стволе разных ветвей власти, а также иерархическая сущность советской модели свидетельствуют о ее неэффективности, несовместимости с принципом децентрализации и автономии.

Осознание кризиса Советов, а также стремление к восстановлению управляемости в стране вынудило Президента в 1994 г. предложить реформу местных органов власти на принципах так называемой «президентской вертикали». В белорусском варианте она представляет собой систему, при которой Президент получил право предлагать областным Советам кандидатуры на посты глав областных администраций, а те, в свою очередь, в таком же порядке назначают глав нижестоящих администраций. Если Совет дважды не утверждает предложенную кандидатуру, то она назначается без согласия депутатов. Таким образом, возникла вторая тенденция, которая вошла в явное противоречие с попытками консервации системы Советов, что и проявилось в ряде противоречий между разными ветвями власти.

По нашему мнению, в краткосрочной перспективе реформа, предложенная А. Лукашенко, является оправданной потому, что «граждане скорее согласятся жить без свободы, но при власти, нежели со свободой,

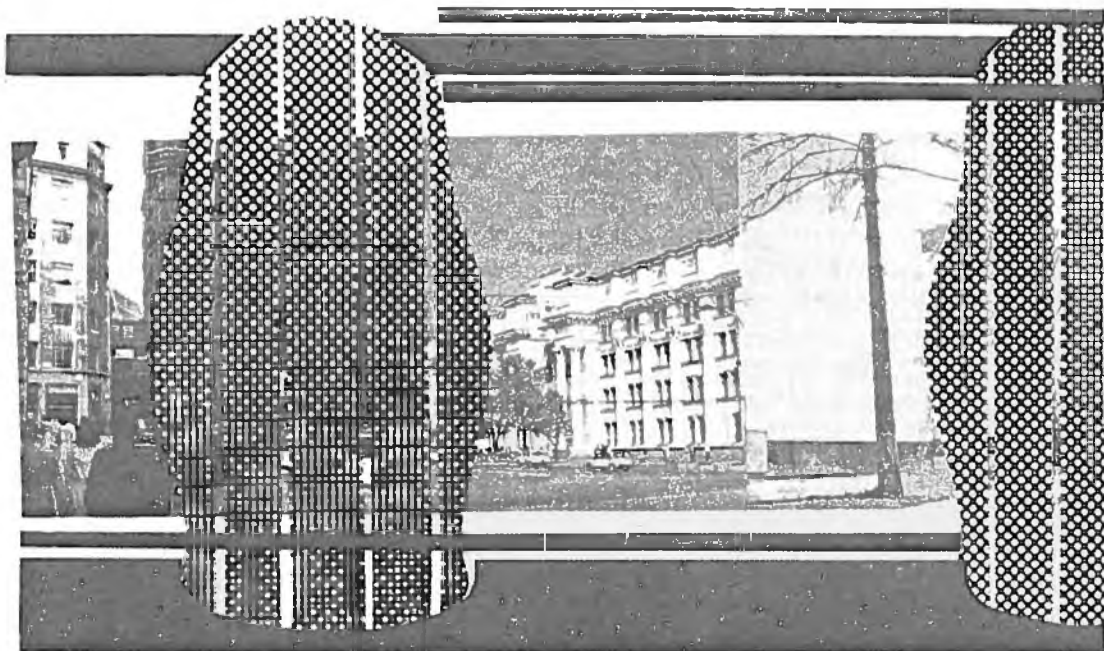
но в условиях анархии». Неспособность системы Советов быть эффективным звеном управления на местном уровне, ярко продемонстрированная в последние годы, вынудила Президента действовать решительно по созданию исполнительной властной вертикали, подконтрольной в конечном итоге главе государства.

В настоящее время Республика Беларусь, на наш взгляд, подошла к рубежу проведения глубоких демократических преобразований на локальном уровне. Восстановление управляемости в стране и укрепление исполнительных органов власти ставит в повестку дня необходимость решительных шагов на пути реформирования местных представительных органов власти. Это позволит повысить эффективность их работы; смягчит противоречия между исполнительными, с одной стороны, законодательными и судебными органами, с другой, ускорит интеграцию Республики Беларусь в общеевропейские структуры, и в первую очередь в Совет Европы.

Данная реформа должна базироваться на демократических принципах самоуправления и децентрализации, зафиксированных в Европейской Хартии территориального и местного самоуправления, продемонстрировавших свою эффективность фактически во всех странах, взявших их на свое вооружение.

Мы считаем, что реформа местных властей в Беларуси может быть осуществлена в два этапа.

На первом этапе необходимо провести четкое разграничение компетенции органов местного самоуправления (местных Советов и их исполкомов) и местной государственной (президентской) администрации. Задачами государственной администрации в областях и районах должны быть в основном контрольные и надзорные функции. Местные самоуправления действуют автономно в рамках установленной законом компетенции, административное вмешательство в которую недопустимо. Для повышения эффективности деятельности структур управления мы предлагаем осуществить переход с 3-уровневой на 2-уровневую систему. Этого можно добиться за счет упразднения областной структуры представительных органов власти, сохранив в областях лишь президентскую Администрацию и переподчинив ей соответствующие аппараты облисполкомов. Целесообразно также сократить чис-



ленность депутатского корпуса местных самоуправлений. Что касается объединения представительных органов власти на территории районов в один представительный орган и упразднения районных Советов в крупных городах, то это дискуссионный вопрос. Опыт государств Балтии, Болгарии и некоторых других стран свидетельствует о том, что поспешное осуществление подобных мероприятий может принести больше вреда, чем пользы. В любом случае, эти идеи необходимо реализовать после детального обсуждения с участием представителей общественности и, разумеется, правовым путем, изменяя существующие законы.

Успешной работа местных самоуправлений будет только в том случае, если они будут располагать реальными финансово-экономическими рычагами. Поэтому следует реформировать бюджетное и налоговое законодательство Республики Беларусь правовым путем, закрепить за местными представительными органами самостоятельные муниципальные бюджеты, собственность, землю, местные налоги и сборы. Например, нельзя считать нормальным, что в 1994 г. местные налоги и сборы составили только 2 процента в совокупном бюджете республики. Для сравнения: в США эта цифра равна 60 процентам, в Великобритании — 40, во Франции — 37 процентам.

Необходимо также отказаться от «правовой матрешки», принципа «двойного подчинения». Европейская Хартия предполагает, что «полномочия самоуправляющихся территориальных общностей являются, как правило, всеобъемлющими и исключительными. Они не должны сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией». Для реализации этого принципа мы предлагаем наряду с разграничением полномочий местных самоуправлений и государственной администрации законодательно разделить компетенцию местных представительных органов, а также создать систему административных судов для решения спорных вопросов, возникающих во взаимоотношениях между государственной администрацией на местном уровне и Советами, а также между самими локальными представительными органами.

Наконец, для координации деятельности различных местных самоуправлений, мы считаем, необходимо создать Национальную ассоциацию местных властей.

На втором этапе, перед очередными выборами в местные органы самоуправления, логичным было бы провести реформу административно-территориального деления Беларуси и принять новый закон о выборах депутатов местных Советов. Мы предлагаем создать 2-уровневую систему самоуправлений (около 20 поветов, объединяющих несколько современных районов, и 300—500 волостных самоуправлений).

Результативной данная работа будет только в том случае, если в ее осуществлении примут участие все заинтересованные в реформировании стороны. Назрела необходимость в создании трехсторонней комиссии по реформированию местных властей Беларуси, в которую могли бы войти представители Администрации Президента, депутаты Верховного и местных Советов, научная общественность республики.

Как свидетельствует зарубежный опыт, путь к процветанию и локальной демократии проходит через баланс властей, их разделение по горизонтали и вертикали, при уважении права граждан самостоятельно решать местные проблемы с помощью своих демократически избранных представителей.