

Паліталогія Сацыялогія



С. В. РЕШЕТНИКОВ, В. В. РОВДО

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЛОКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ В ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

The experience of post-totalitarian systems reformation makes it clear that real foundation for democracy on national level is local self-government, local democracy. In all democratic countries local governments are in practice more than merely bureaucratic arms of the national governments. This article has covered such subjects as contradictions between centralized and decentralized trends in process of democratic and market reforms in Belarus; the role of subsidiarity principle for local communities development; positions of main political parties to local government system reformation.



Решетников Сергей Васильевич, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии БГУ. Автор 40 научных публикаций, в том числе 3 монографий по теории политики, управления, принятия политических решений.



Ровдо Владимир Викторович, кандидат философских наук, доцент, докторант кафедры политологии Белгосуниверситета. Автор более 300 работ по проблемам гражданского общества, местного самоуправления и теории демократии.

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 уровне¹. Однако нельзя ограничиваться и только реформами на микроуровне общества. Без подкрепления этих реформ децентрализацией и развитием местного территориального самоуправления демократические институты в центре окажутся в безвоздушном пространстве, лишёнными опоры и поддержки и рано или поздно погибнут.

Любое посттоталитарное общество в процессе развития сталкивается с непростой дилеммой. Переход к рыночной экономике и демократии, связанный на первых порах с проведением ряда непопулярных реформ,

требует усиления власти центральных политических институтов. Но такая концентрация власти таит в себе опасность ее олигархизации, отрыва от народа.

Современная политическая практика выработала две основные модели посттоталитарной трансформации: модель децентрализации, принятая большинством стран Восточной и Центральной Европы; модель «прогрессивного авторитаризма», характерная для президентских режимов России, Украины, Беларуси и некоторых других стран. Существует мнение, что авторитарная модель имеет преимущество по сравнению с моделью децентрализации, гарантирует большую политическую стабильность, столь необходимую для успешного осуществления рыночно-демократических реформ. Данное утверждение, на наш взгляд, не соответствует действительности. Концентрация власти в одном центре резко увеличивает опасность ошибок, неизбежных при принятии политических решений. Жесткая централизация означает, что основная часть решений принимается руководящей структурой и спускается сверху вниз по властной вертикали, которая обеспечивает их неукоснительное исполнение. В этом случае допущенная центром ошибка мультиплицируется, приобретает опасные масштабы. Исправление ее требует огромных усилий и затрат. В условиях 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.

Авторитарная модель посттоталитарной трансформации препятствует политической активности граждан, созданию гражданского общества, без которых невозможно говорить о демократизации. Посттоталитарное общество является обществом атомизированным, для которого большой проблемой является артикуляция различных интересов. Авторитарные методы управления создают серьезные преграды для решения этой проблемы.

Жесткая централизация не содействует повышению уровня политической институализации общества. Стабильность же общества напрямую зависит от его институализации, которая в значительной мере обусловлена степенью автономии субструктур, составляющих систему².

Децентрализованные системы являются более жизнеспособными, нежели сверхцентрализованные, ибо обладают большей гибкостью. Они легче приспосабливаются к вызовам окружающей среды, оперативно меняют функции и направленность деятельности в зависимости от изменения ситуации. Авторитарные структуры всегда ведут к концентрации власти и ответственности в одном центре и понижению уровня ответственности в нижних этажах управленческой пирамиды. Как правило, люди, работающие там, ориентированы на исполнение спущенных сверху решений и не умеют самостоятельно, творчески работать. В результате актуальные проблемы накапливаются и не разрешаются своевременно. С течением времени создается ситуация, когда группы, 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 политической активизации масс. И тот и другой путь при не развитых демократических институтах ведет к дестабилизации ситуации.

Гораздо более перспективной и многообещающей является модель децентрализации. В условиях тоталитаризма местные советы здесь, как и везде, были простым инструментом политической и экономической централизации, функционировали под жестким контролем коммунистических партий. Именно поэтому реальное самоуправление здесь рассматривается как антитеза государственному контролю. Децентрализация стала ключевым словом, которое во многих бывших социалистических странах

рассматривается как неизбежное условие создания рыночной экономики и гражданского общества, эффективной системы общественного обслуживания граждан.

Различные по уровню развития страны, обладающие специфическим культурно-политическим опытом, несомненно, по-разному реализуют децентрализаторскую модель. Однако при всех их различиях можно выделить и ряд общих моментов, которые позволяют говорить о единой модели посттоталитарной трансформации на местном уровне, которая может быть названа локальной демократией.

Во-первых, все страны данного региона после отстранения коммунистов от власти создали законодательную базу для развития местного самоуправления. Одновременно (примерно в 1990—1991 гг.) были проведены свободные выборы в местные органы самоуправления. В некоторых странах раздел о самоуправлении включен в национальные конституции. В основном законодательная база локальной демократии базируется на принципах Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г. Одно из основных положений этого документа гласит: «Местное самоуправление означает право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории»³.

Неудивительно, что большинство стран Центральной и Восточной Европы провели реформу местных органов власти, предоставив им определенную автономию. В качестве основных аргументов в пользу подобных преобразований выдвигались такие идеи, как: 1) местное самоуправление — это важный элемент национальной демократии, позволяющий улучшить политическое образование граждан, создать эффективную систему отбора элит, содействовать политической активности в обществе; 2) относительно автономные местные власти позволяют реализовать такие ценности демократии, как свобода, равенство и ответственность правительства перед гражданами.

Существуют, однако, разные взгляды на то, сколько власти и полномочий центральные органы управления в странах этого региона реально делегировали на местный уровень. По мнению профессора рутгерского университета И. Регульской, речь идет скорее не о децентрализации, а о деконцентрации, поскольку реально происходят структурные изменения сложившейся системы власти, а не передача полномочий по принятию решений на местный уровень⁴.

К причинам подобного развития событий Регульская относит концептуальную непроработанность реформ местных органов власти, политизацию местных самоуправлений, отчуждение общества и местных органов власти, инерцию старой административной системы. К перечисленным причинам, на наш взгляд, можно добавить объективную невозможность радикальной децентрализации в посттоталитарных обществах переходного периода. Как бы ни стремились инициаторы этих реформ к полной реализации принципов Европейской хартии территориального и местного самоуправления, логика жизни диктует необходимость сохранения на этапе демократических преобразований существенных властных полномочий в руках центра.

Определенным парадоксом возрождения гражданского общества и местного самоуправления как его элемента в Восточной Европе и в посттоталитарных государствах вообще является то, что решающую роль в этом процессе играет государство. На Западе общество зародилось и консолидировалось в борьбе социальных сил с абсолютистским государством, у которого были отвоены гражданские права и свободы, а сфера притязаний центральной власти была резко ограничена. В посттоталитарном обществе отсутствуют социальные группы, которые имеют свои «реаль-

ные» (материальные) интересы, а не только «теоретические», основанные на знании того, что является наиболее экономически рациональным. Создать необходимые заинтересованные группы на местном уровне можно только с помощью государственной целенаправленной политики и, в первую очередь, политики приватизации, создания коммунальной собственности и т. д. На первой стадии переходного периода новая политическая элита, состоящая в значительной степени из вчерашних реформаторски ориентированных партийных руководителей второго и третьего эшелонов, не столько представляет интересы социальных групп, сколько проецирует на общество свое видение решения социальных проблем.

Во-вторых, в большинстве стран Центральной и Восточной Европы осуществлен переход к двухуровневой системе территориального самоуправления. Прежнее управление, как правило, было трехуровневой системой государственной и общественной администрации. Существовала строгая иерархическая субординация звеньев местной власти. Новые муниципалитеты в этих странах являются автономными единицами, несмотря на существование региональных местных правительств.

В Чехии и Польше разделение функций местного обслуживания и публичной администрации реализовано через территориально-административные единицы государства. В Венгрии до последнего времени не существовало параллельной организационной сети для выполнения административных функций. Важнейшей особенностью венгерской реформы было предоставление каждому населенному пункту статуса единицы самоуправления. Как подчеркивает Т. Хорват, «эта перемена кажется удивительной с западноевропейской точки зрения, но она была логичной с точки зрения отрицания прежней традиции. Люди хотели избавиться от насильственно навязанной унификации и только принцип «каждый населенный пункт имеет свое собственное самоуправление», как казалось, гарантировал необходимую независимость»⁵. В результате, число единиц местного самоуправления в Венгрии удвоилось. Если до реформы 3071 населенный пункт страны имел 1646 местных советов, то после 1990 г. 3092 поселения были представлены 3112 муниципалитетами⁶.

Реформа 1990 г. внесла существенные изменения в административно-территориальное деление страны. В современной Венгрии существует двухуровневая административная система. До реформы существовал третий, окружной, уровень. В настоящее время полномочия округов существенно сужены и они превращены в единицы самоуправления. Комиссары республики осуществляют административные и контрольные функции в 8 областях (регионах) страны. При этом области (регионы) являются только административными единицами и не имеют избранных представительных органов власти. Комиссары назначаются центральным правительством; они контролируют законность решений и действий местных органов самоуправления, но не правомочны отменять решения муниципалитетов. Это можно сделать только в судебном порядке.

Вторым уровнем административной системы является район. Районные канцелярии обслуживают мелкие населенные пункты. В начале 90-х гг. 498 местных госадминистраций обслуживали 1400 муниципалитетов. Несмотря на это, независимость самоуправлений вполне реальна, так как функции районных канцелярий, как и функции префектов, являются в основном контрольными и надзорными.

Важнейшей особенностью административно-территориального деления Венгрии является принцип несовпадения административных единиц государственного управления и местных самоуправлений. Это, с одной стороны, создает условия для существенной автономии местных самоуправлений и, с другой, побуждает административные органы учитывать в своей деятельности политическую окраску муниципалитетов.

Формальное разделение местных и центральных функций в Чехии и Польше создает угрозу прямого вмешательства государства в дела муниципалитетов.

ципалитетов, но в то же время предоставляет большую свободу действий самоуправлениям, поскольку каналы общественной администрации являются раздельными.

Проведение радикальной реформы местных органов власти в Центральной и Восточной Европе в 1990—1991 гг. существенно изменило финансовую систему локальных самоуправлений. Особенно очевидные изменения произошли в Польше после принятия Сеймом блока муниципальных законопроектов 1990 г. В первую очередь серьезные перемены затронули источниковую базу формирования бюджетов самоуправлений. Если в прежней системе основную доходную часть их составляли субсидии и дотации госбюджета (49% в 1985 г.), то после реформы доля самоуправлений в общенациональных налогах и сборах (подходящем с физических и на прибыль с юридических лиц) составила 42% (1991 г.). Доля государственных субсидий сократилась до 19, а удельный вес местных налогов увеличился до 25%⁷. Это обеспечило местным органам власти определенную самостоятельность в формировании своей финансовой политики.

Изменилась не только структура местных бюджетов, но и сам механизм их формирования. В соответствии с польским законодательством государство может устанавливать только верхний размер местных налогов. Самоуправления же вправе самостоятельно определять их содержание и уровень. Что касается субсидий госбюджета, то они были разделены на дотации на текущие расходы (образование, административные нужды, культура, защита окружающей среды); гранты на капитальные расходы, которые устанавливаются министерством финансов, и так называемые гранты выравнивания, которые предоставляются правительством тем коммуна, собственный доход которых на душу населения составляет менее 85% среднего государственного уровня. Те коммуны, доход которых на душу населения в полтора раза выше среднего государственного, получают меньше дотаций на текущие расходы.

Наиболее дискуссионной для стран Центральной и Восточной Европы является проблема выравнивания доходов местных самоуправлений. Многие восточноевропейские аналитики придерживаются мнения, что определенная дифференциация доходов самоуправлений должна существовать, ибо стимулирует инициативу и местную предприимчивость.

Таким образом, опыт нескольких лет посттоталитарного развития свидетельствует в пользу децентрализаторской модели общественных преобразований. Создание локальной демократии предполагает решение ряда взаимосвязанных проблем в правовой, политической и экономической сферах, что обеспечивает создание и упрочение относительно автономных самоуправляющихся единиц на местном уровне, которые, в свою очередь, содействуют демократизации на макроуровне социума.

К сожалению, Республика Беларусь до сих пор не выбрала четкой модели развития местных органов власти. Так, пятый раздел Конституции РБ посвящен «местному управлению и самоуправлению». На наш взгляд, он, а также Закон «О местном управлении и самоуправлении», представляет собой противоречивый симбиоз демократических новаций и тоталитарных рудиментов. Не случайно, события двух последних лет демонстрируют противоборство в республике двух противоположных позиций в подходе к реформированию местных органов власти.

С одной стороны, существует тенденция к сохранению системы местных советов в их 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, например ПКБ, и часть старых региональных элит. Именно благодаря их усилиям в Конституцию Беларуси была вне-

сена статья о том, что решения местных советов, которые не отвечают законодательству, отменяются вышестоящими советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Тем самым в Беларуси законодательно закреплён принцип «правовой матрешки», в соответствии с которым 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, а до разрешения конфликта решения нижестоящих администраций 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.

Это положение закреплено и Конституцией 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»⁸.

Как показал исторический опыт и практика развития местных властей в Беларуси после достижения ею 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 свидетельствует о ее антидемократичности, 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, в 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 основных коллизий между Президентом, с одной стороны, Верховным Советом и Конституционным судом республики, с другой, в 1995—96 гг.

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, проявившаяся в последние годы, вынудила Президента действовать решительно по созданию исполнительной властной вертикали, подконтрольной в конечном итоге главе государства. Однако в долгосрочной перспективе президентская вертикаль вряд ли будет работать эффективнее системы советов в силу вышеуказанных причин. Жесткое разделение властей на местном уровне, проведенное Президентом, фактически лишило реальных властных полномочий представительные структуры, заложило противоречия во взаимо-

отношениях между локальными представительными и исполнительными органами, сузило возможность реализации демократического принципа местного представительства.

В настоящее время сложившаяся в стране ситуация требует глубоких демократических преобразований на локальном уровне. Восстановление управляемости и укрепление исполнительных органов власти требует принятия решительных мер по реформированию 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 и мировые структуры.

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

Большую работу по изучению опыта муниципальных реформ в странах Центральной и Восточной Европы и их адаптации к белорусским условиям проводит Центр проблем самоуправления при Фонде поддержки демократических реформ имени Л. Сапеги. В частности, Центром разработана Концепция реформирования местных органов власти в Беларуси, которая публиковалась в прессе и широко обсуждалась на многочисленных международных и республиканских конференциях. Подготовлен блок законопроектов, принятие которых Верховным Советом республики позволит существенно продвинуть вперед процесс реформ на местном уровне.

Мы считаем, что реформирование местных властей Беларуси может быть осуществлено 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 в основном должны быть контрольные и надзорные функции. Местные самоуправления действуют автономно в рамках установленной законом компетенции, административное вмешательство в которую недопустимо. Повышению эффективности деятельности структур управления, на наш взгляд, будет способствовать переход с трехуровневой на двухуровневую 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 численность 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 успешное осуществление подобных мероприятий может принести больше вреда, чем пользы.

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. в бюджете республики местные налоги и сборы составили только 2%. Для сравнения: в США этот показатель равен 60, в Великобритании — 40, во Франции — 37%⁹.

Необходимо также отказаться от «правовой матрешки», принципа «двойного подчинения». Европейская Хартия исходит из того, что

«полномочия самоуправляющихся территориальных общностей являются, как правило, всеобъемлющими и исключительными. Они не должны сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией»¹⁰. 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 между государственной администрацией на местном уровне и советами, а также между самими локальными представительными органами.

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

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 (рад). В соответствии с концепцией Центра, мы предлагаем создать двухуровневую систему самоуправлений (около 30 поветов), объединяющих несколько современных районов, и 300—500 волостных самоуправлений).

Назрела необходимость в создании трехсторонней комиссии по реформированию местных властей Беларуси, в которую могли бы войти представители администрации Президента, депутаты Верховного и местных советов, эксперты Центра проблем самоуправления и научная общественность республики.

Обновления не только государственного устройства, но и территориального требует переход Беларуси к рыночной экономике. Региональные проблемы становятся сегодня в ряд приоритетных. Новые подходы к административно-территориальному делению на макроуровне оказывают воздействие на изменение административной структуры системы государственного управления на микроуровне.

Исходя из задач административного управления в новых рыночных условиях, должна предлагаться и осуществляться адекватная схема административно-территориального деления. По нашему мнению, на локальном уровне она должна быть двухзвенной. Об эффективности такого подхода свидетельствует не только опыт ряда развитых государств Запада, но и опыт наших соседей, успешно осуществляющих административную реформу на принципах децентрализации и локальной демократии.

Мы считаем, что основой нового административно-территориального деления могли бы стать территориальные комплексы, объединяющие несколько современных районов и имеющие в качестве своих центров крупные индустриально развитые города республики. Их количество может колебаться от 30 до 35. Основанием для формирования подобных комплексов могли бы стать такие параметры, как время доступности центра комплекса (1—1,5 часа езды на автомобиле); радиус зоны притяжения (50—100 км); площадь (3,5—5,0 тыс. км²); количество населения (130—230 тыс. человек); количество сельхозугодий на душу населения; промышленный и сельскохозяйственный потенциал. Каждый из новых территориальных комплексов будет представлять собой группу городских и сельских поселений, имеющих региональные объекты рыночной экономики, общую систему производственной и социальной инфраструктуры, равномерно размещенной по всей территории. Территориальные комплексы могли бы иметь как органы госуправления, так и избранные населением территории самоуправления, полномочия которых были бы строго разграничены. Города и поселки, вошедшие в территориальные комплексы, по нашему мнению, должны иметь собственное самоуправление.

Реализация этих предложений позволит приблизить местные структуры власти к населению, сделает административную систему в стране эффективной и ответственной перед гражданами, создаст благоприятные условия для проявления инициативы и предприимчивости на локальном уровне, ограничит административный произвол чиновников, стимулирует развитие демократических процессов на всей территории республики.

Как свидетельствует опыт наших соседей, путь к процветанию и локальной демократии пролегает не через исполнительную вертикаль и не через всевластие советов. Он проходит через баланс властей, их разделение по горизонтали и вертикали при предоставлении гражданам права самостоятельно решать местные проблемы с помощью своих демократически избранных представителей.

¹ См.: Bialer S. Foreign Policy. 1989. P. 416.

² См.: Huntington S. Political Order in Changing Societies. N. Y., 1968. P. 112.

³ Европейская Хартия Местного Самоуправления // Финансы. 1993. № 1.

⁴ Regulska J. Constitution Making in Eastern Europe, ed. by A. E. Dick Howard. Washington, 1993. P. 136.

⁵ Horvath T. // Events and Changes. The First Steps of Local Transition in East-Central Europe. Budapest, 1991. P. 95.

⁶ См.: Peteri G. // Ibid. Budapest, 1991. P. 34.

⁷ Swianiewicz P. Ibid. P. 61

⁸ Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Мн., 1994. С. 22.

⁹ См.: Проблемы формирования гражданского общества в Беларуси. Мн., 1995. С. 121.

¹⁰ Финансы. 1993. № 1.