

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Д. В. Белявцева

*Кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии
юридического факультета БГУ, Минск, Беларусь
belyavtseva@mail.ru*

Статья посвящена современным тенденциям эволюции региональной власти. Определяется понятие региональной власти. Выявляются основные формы реформирования региональной власти и делаются выводы о возможности их применения в Республике Беларусь.

Ключевые слова: региональная власть; отношение «центр-регион»; государственное строительство; децентрализация; деволюция; деконцентрация.

MODERN EVOLUTIONARY TRENDS OF REGIONAL GOVERNMENT

D. Bialiautsava

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of
Political Science, Faculty of Law, Belarusian State University, Minsk, Belarus
belyavtseva@mail.ru*

The article is devoted to modern trends in the evolution of regional power. The concept of regional power is defined. The main forms of reforming regional authorities are identified and conclusions are drawn about the possibility of their application in the Republic of Belarus.

Keywords: regional power; «center-region» relation; state building; decentralization; devolution; deconcentration.

Поиск направлений эволюции региональной власти и трансформации национальной модели отношений между центральным и региональным уровнем управления территориально-политическим пространством приобретает исключительную актуальность в условиях обострения экономических, экологических, гуманитарных проблем, усложнения и интенсификации информационных потоков. Применительно к проблеме государственного строительства в унитарных государствах речь может идти о перераспределении полномочий между центром и регионами, а в плане укрепления связей между элементами организации управления – о возрастании роли органов регионального и местного самоуправления.

Различные аспекты указанной проблемы представлены в исследованиях федерализма, многоуровневого управления, регионализма и государственного строительства. Они рассматривают ее в рамках процессов вертикального перераспределения полномочий между различными слоями правительства, регионализации и региональной интеграции.

В исследовательской литературе под региональной властью понимается организация, представляющая интересы административно-территориальной единицы первого уровня. Кроме региональной власти в управлении территориально-политической системой участвует местная власть, располагающаяся на более низком управленческом уровне.

Выстраивание организации региональной власти в унитарном государстве происходит в рамках двух основных моделей: континентально-европейской и англосаксонской. Различия между ними лежат в плоскости развития самоуправления и процедуры формирования органов управления территориального сообщества. Будучи инструментом для анализа национальных моделей они позволяют выявлять особенности структуры региональной власти в конкретном государстве. С точки зрения структуры организация региональной власти в Республике Беларусь соответствует континентальной модели. У нас присутствуют и органы самоуправления, и органы, представляющие центральную власть.

Тем не менее, практика развития простых по форме государственных образований свидетельствует, что трендом становится политика децентрализации, формирование региональных властей на основе принципов выборности, своеобразная «федерализация» унитарных государств. К концу XX в. модель пирамиды, соответствующая строго централизованному унитарному обществу, и модель центр-периферия – федерации строго централизованного типа теряют свою актуальность для анализа процессов государственного строительства. Все структуры, входящие в систему, и большие, и маленькие становятся равными и способными к трансформации в соответствии с вызовами внешней среды

Очевидно, что территориально-политическое устройство каждого государства, в первую очередь, отвечает принципу целесообразности. Все унитарные государства не могут быть трансформированы в федеративные. Но сегодня даже малые государства, ранее не отличавшиеся региональным разнообразием, демонстрируют существенные различия местных интересов. По меткому выражению У. Райкера, федерализм возникает там, где существуют мотивы «экспансии» или «обороны» [1]. Активизации процессов трансформации организации региональной власти в теоретическом плане способствовали представления о федерализме как человеческих взаимоотношениях и нецентрализованном управлении, комплексе идей, а не реальном государственном устройстве. На наш взгляд, в такой интерпретации федерализм выступает как стратегия общенациональной правящей элиты по формированию территориально-политического пространства, способствующая укреплению единства общества.

Важно подчеркнуть, что интеграция (единство) общества, по мнению А. Тарра, обеспечивается доминирующими ценностями и не коррелирует напрямую с объемом самостоятельности и властных полномочий у территориальных образований [2]. Иными словами, в условиях экономической турбулентности и наличия прочной национальной идеи,

«федерализация» унитарного государства возможна как реформирование не только системы административно-территориального деления, но и эволюция, поэтапная трансформация региональной власти через создание и развитие формальных и неформальных управленческих практик на разных уровнях, способных эффективно реагировать на внешние вызовы. Указанные процессы являются сопряженными, функционально взаимосвязанными.

Для «федерализации» значимым условием оказывается наличие определенной национальной идеи или нейтральной политической культуры, способной принять новые композиционно-институциональные механизмы и отношения и сделать их дееспособными. Угрозу процессу перераспределения управленческих полномочий чаще всего несут радикализм, тоталитаризм, технократизм и этнический национализм, которые присутствуют в большинстве стран в латентном виде. Они могут быть мобилизованы в условиях экономической и социальной нестабильности, в том числе посредством неконтролируемых информационных потоков. Для Республики Беларусь, на наш взгляд, на сегодняшний момент наибольшую проблему может составлять идеология технократизма, предполагающая простое копирование моделей, выработанных в других странах и пренебрегающая сложившимися в обществе ценностями и культурно-историческими особенностями. При определенных обстоятельствах можно ожидать манифестации этнического национализма.

По мнению европейских федералистов, появление в повестке дня вопроса о необходимости перераспределения полномочий между разными уровнями власти, может трактоваться как индикатор дефицита легитимности государства в целом, обострившегося из-за чрезмерной централизации. Таким образом, сохранение целостности государственного образования лежит в плоскости изменения композиции взаимоотношений между различными уровнями власти, а «федерализация» есть инструмент снятия чрезмерной нагрузки на центральные институты, стабилизации общественно-политического развития государства в целом и увеличения степени доверия к нему.

Какие композиционно-институциональные механизмы и отношения могут быть использованы в практике эволюционного развития отношений между центром и регионами в Республике Беларусь?

В политико-правовых исследованиях проблема перераспределения управленческих полномочий описывается в терминах «децентрализация», «деконцентрация» и «деволюция». С точки зрения проблемы «федерализации» государственного управления наиболее общим термином для описания процесса перераспределения полномочий выступает «децентрализация». В научной литературе она рассматривается в соотнесении с понятиями «власть» и «полномочия». Деконцентрация и деволюция определяются как формы или этапы децентрализации.

При условии выраженной территориальной сгруппированности разнообразия в государстве возможна деволюция. Данная стратегия находит

свое применение в Великобритании для обозначения процесса регионализации Уэльса и Шотландии. Сопоставимые процессы происходят в Италии и Испании. Ряд европейских государств, демонстрирующих проявления регионализма различной степени интенсивности и имеющие развитую систему самоуправления, реализуют административную деволюцию. К ключевым признакам, позволяющим соотнести децентрализацию и выявить в ней специфические характеристики деволюции, возможно отнести асимметричность (индивидуальность) и внутривластную обусловленность процесса. Экономические факторы провоцируют не деволюцию, а регионализацию. Предоставление исключительных управленческих полномочий столице, как особой модели региона, также не есть проявление асимметричности. Таким образом, деволюция на сегодняшний день имеет ограниченные возможности встраивания в организацию региональной власти в Республике Беларусь.

Как уже отмечалось, проблема перераспределения управленческих полномочий между различными уровнями власти является составной частью идеологического дискурса. В рамках либеральных моделей предпочтительна децентрализация на правовых основаниях и создание квази-федерального устройства государственной власти и управления. Как отмечает С. Тирней в долгосрочной перспективе это чревато рисками формализации и утраты гибкости в функционировании системы управления, а также поддержки этой системы со стороны общества. Вопрос о выборе эффективной модели связан, прежде всего, с взвешенной оценкой возможностей той или иной формы децентрализации соответствовать социальным условиям конкретного государства во всем их многообразии с учетом легитимного управления рисками, обусловленными территориальными различиями [3, р. 238, 252].

Важнейшей предпосылкой для реформирования региональной власти в Беларуси выступает создание условий для обеспечения исполнения решений центра и поддержание баланса центростремительных и центробежных тенденций. Среди факторов, осложняющих осуществление трансформаций – нарушение принципа равномерности в административно-территориальном делении, усиление процессов миграции, недостаточность финансирования регионов. Таким образом, изменение административно-территориального деления и перераспределение управленческих полномочий между центральной и региональной властью, выступают взаимосвязанными направлениями эволюции организации управления территориально-политической системой. Важно также подчеркнуть, что выбор стратегии эволюции региональной власти во многом обусловлен геополитическим фактором. Ибо, в условиях мировых интеграционных процессов Беларусь представлена в территориально-политических союзах и партнерствах разного уровня.

С учетом имеющихся на данный момент в белорусском обществе особенностей демографического, этнического, культурного, поселенческого развития, зафиксированных по итогам переписи населения 2019 г.,

структурных изменений в экономике, региональной специфики природно-климатического характера и позиции правящей элиты, прозвучавшей в выступлении Президента А. Г. Лукашенко на VI Всебелорусском народном собрании [4], именно деконцентрация и реформирование административно-территориального деления выдвигаются в повестку дня в среднесрочной перспективе. Деконцентрация предполагает укрепление финансовой самостоятельности региональной и местной власти и способствует повышению уровня доверия местной власти. Усиление финансовой состоятельности регионального и местного уровней возможно в Республике Беларусь не столько через элементы бюджетного федерализма, сколько через реализацию эксплицитной региональной политики и максимальное включение вопросов регионального развития в Государственные программы. Только успешная реализация данных стратегий может позволить рассмотреть вопрос о возможности административной деволюции.

Библиографические ссылки

1. *Riker W. H.* Federalism: Origin, Operation and Significance. Boston : Little, Brown and Company, 1964. 169p.
2. *Tarr G. A.* Popular Constitutionalism in State and Nation // *The People's Constitutions: Popular Constitutionalism in State and Nation.* Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 238–280.
3. *Tierney S.* Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far? // *Regional and Federal Studies.* 2009. Vol. 19.No. 2. P. 237–253.
4. Выступление Лукашенко на ВНС: о новой Конституции, приоритетах в политике и будущем Беларуси [Электронный ресурс] / БЕЛТА. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-reshenija-vns-ne-budut-spontannymi-i-neozhidannymi-428139-2021/>. (дата обращения: 18.02.2021).