

Отношения между центром и регионами: перспективы реформирования административно-территориального устройства Республики Беларусь

Ключевым инструментом укрепления единства общества в условиях экономических и общественно-политических трансформаций является обеспечение эффективного функционирования вертикального и горизонтального уровней управления. 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. Поиск направлений эволюции региональной власти и трансформации национальной модели отношений между центральным и региональным уровнем управления политическим пространством сегодня приобретает исключительную актуальность для унитарных государств, в том числе и Республики Беларусь.

В рамках анализа отношений между центром и регионами мы будем исходить из следующих положений. Изучение территориально-политической системы государства предполагает выявление особенностей распределения управленческих полномочий между центром, аккумулирующим общенациональные политико-административные функции и регионом, представляющим интересы административно-территориальной единицы первого уровня (область). Кроме региональной власти в управлении территориально-политической системой участвует местная власть (районная, поселковая и т.д.), располагающаяся в Беларуси на базовом и первичном 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 особенностей развития самоуправления и процедуры формирования органов управления территориальным сообществом. Будучи инструментом для анализа национальных моделей они позволяют выявлять специфику региональной власти в конкретном государстве. С точки зрения структуры организация региональной власти в Республике Беларусь соответствует континентальной модели: существуют и органы самоуправления, и органы, представляющие центральную власть. Однако, включенность их в политический процесс неравнозначна. Отмечается дисфункциональность органов самоуправления. С учетом того факта, что практика развития простых по форме государственных образований в Европе свидетельствует об активизации политики децентрализации, формирования региональных и местных властей на основе принципов

выборности, своеобразной «федерализации» унитарных государств, обратимся к теоретическому наследию федерализма, многоуровневого управления, регионализма и процессов государственного строительства.

В исследовательской литературе присутствует тезис о том, что федерализм, предусматривая существенный уровень политической автономии и самоуправления для различных территорий и групп, обладает более широким спектром возможностей адаптации к процессам глобализации, нежели «жестко» централизованное унитарное государство. Очевидно, что территориально-политическое устройство каждого государства, в первую очередь, отвечает принципу целесообразности. Все унитарные государства не могут быть трансформированы в федеративные. Однако, 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].

Развивая тезис о федерализме как децентрализованном управлении А.Тарр, подчеркивает, что интеграция (единство) общества 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, пошаговая трансформация региональной и местной власти через развитие и поддержку инициативы, формальных и неформальных управленческих практик на разных уровнях, способных эффективно реагировать на внешние вызовы. Представляется, что указанные процессы являются сопряженными, функционально взаимосвязанными.

Итак, 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. На каждой политически организованной территории действуют как центростремительные, так и центробежные силы. Они могут порождать как целостность и могущество, так и дезинтеграцию. Доминированию центростремительных сил способствует ценностная целостность населения. Угрозу чаще всего несут радикализм, тоталитаризм, технократизм и этнический национализм, присутствующие 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 сегодняшний момент наибольшую проблему могут представлять идеология

технократизма, предполагающая простое копирование моделей, выработанных в других странах, и пренебрегающая сложившимися в обществе ценностями и культурно-историческими особенностями, а также мобилизованные радикализм и этнический национализм, проявившиеся в конце 2020г.

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. Иными словами, 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 региональной и местной власти. Например, по оценке представителей негосударственного исследовательского центра SYMPA/VIPART самым большим недоверием у белорусов пользуются именно местные органы власти. Им не доверяют 57% [3].

Основной целью эволюции системы управления политическим пространством любого уровня является создание возможностей для достижения результатов во внешней среде. Оптимизация частных функций в этой связи не приводит к оптимизации целого. Например, в большинстве унитарных государств существует проблема различий между столицей и регионами. Присутствует она и в Беларуси, являясь одной из очевидных особенностей регионализма. Чаще всего управление такой моделью региона как столица осуществляется через предоставление исключительных полномочий и статуса. Но это не решает проблему сбалансированности отношений «центр–регион» в масштабах всего государства. В какой же форме возможна «федерализация» в унитарном государстве? 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». Деконцентрация и деволюция определяются как формы или этапы децентрализации. В целом можно утверждать, что деконцентрация государственного управления предполагает развитие местной власти и отличается от децентрализации с точки зрения институциональных и договорных оснований. Деволюция чаще всего трактуется как передача власти от центрального правительства подчиняющимся ему региональным учреждениям. Органы, созданные в результате, образуют промежуточный уровень между центральными и

местными органами власти. Деволюция не имеет своим следствием создание суверенных органов власти. Но ее результатом могут быть радикальные изменения в унитарной государственной системе, приближающие унитаризм к федерализму. При условии выраженной территориальной сгруппированности разнообразия в государстве – это возможно. 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, можно отнести асимметричность (индивидуальность) и внутривластную обусловленность процесса. Вряд ли можно назвать наделение столицы исключительными управленческими полномочиями административной деволюцией. Определяющими факторами последней выступают внутривластные. Таким образом, деволюция на сегодняшний день имеет ограниченные возможности встраивания в организацию региональной власти в Республике Беларусь.

Как уже подчеркивалось, проблема перераспределения управленческих полномочий между различными уровнями власти является также составной частью идеологического дискурса. В рамках либеральных моделей предпочтительна децентрализация на правовых основаниях и создание квази-федерального устройства государственной власти и управления. В условиях формирования транснационального политического пространства «федерализация» является инструментом его стратификации, нацеленной на сглаживание контрастов между центром и регионами [4, с.10]. Но 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 [5, pp.238, 252]. Иными словами, указанная политическая стратегия децентрализации вряд ли может обеспечить в Республике Беларусь управляемость территориально-политической организации на этапе развития.

Важнейшей предпосылкой для реформирования данной сферы в Беларуси выступает создание условий для обеспечения исполнения решений общенациональной власти и поддержания баланса центристских и центробежных тенденций. Среди факторов, осложняющих осуществление трансформаций – нарушение принципа равномерности в

административно-территориальном делении, усиление процессов миграции, недостаточность финансирования регионов, проявившиеся в последнее время. Таким образом, изменение административно-территориального деления и перераспределение управленческих полномочий между центральной и региональной властью, выступают взаимосвязанными направлениями эволюции организации управления территориально-политической системой.

В 2003 г. Президент А.Лукашенко поручил Академии наук Республики Беларусь разработать идею по совершенствованию местного управления и самоуправления. В 2018 г. в рамках «Большого разговора с Президентом» эта тема была поднята вновь. В соответствии с распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь в сентябре 2020 г. была создана межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по расширению полномочий Правительства Республики Беларусь и местных органов власти. Сегодня просматриваются несколько путей решения проблемы. Один из них предполагает отказ от трехступенчатой территориальной организации (село-район-область) и переход к двухступенчатой (район-округ). Идея функционально связана с программой развития средних и малых городов Беларуси и может изменить структуру региональных бюджетов. Большая их часть будет расходоваться на местах. Например, в 2018 году местные бюджеты составляли 46% средств консолидированного бюджета страны, 47% бюджета областного уровня, 52% - базового, 1% - первичного [6].

Другой путь предполагает укрупнение районов и сельсоветов, а также объединение крупных городов с районами в одну административно-территориальную единицу. В сельской местности предлагается оставить только администрацию, отказаться от выборов местных депутатов. Чиновников в случае административно-территориальной реформы станет меньше, увеличится самостоятельность местных органов управления, укрепятся экономические основы местного самоуправления.

Важно, чтобы дисперсия власти не превратилась в дезинтеграцию, не опирающуюся ни на какие правовые акты и решения. С учетом имеющихся на данный момент в белорусском обществе особенностей демографического, культурного, поселенческого развития, зафиксированных по итогам переписи населения 2019 г., а также структурных изменений в экономике и региональной специфике природно-климатического характера именно деконцентрация и реформирование административно-территориального деления выдвигаются в повестку дня в среднесрочной перспективе. Представляется также, что 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. По мнению Г.Василевича, «за счет

организационно-правовых мер можно укрепить и развивать местное самоуправление» [7]. Необходимо также заметить, что важным фактором, определяющим выбор направления и формы эволюции отношений между центром и регионами, является геополитический. Ибо любая национальная модель управления политическим пространством встраивается в мировые интеграционные процессы различного уровня.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Развитие отношений между центром и регионами – это вопрос идеологии построения государства, готовности правящей элиты, характера решаемых государством задач и их иерархии. Эволюция может быть представлена как реализация различных форм децентрализации. Позиция правящей элиты прозвучала в выступлении Президента А.Г.Лукашенко на VI Всебелорусском народном собрании: «Мы должны максимально приблизить центры принятия решений к людям, обеспечить постоянную, эффективную обратную связь между властью и населением. Это должно исходить из жизни и от наших людей. Никакой надуманности быть не должно, ибо будем иметь обратный эффект от такой перестройки» [8]. В современных условиях предпочтение между централизацией и децентрализацией организации управления территориально-политическим сообществом в Республике Беларусь стимулируется экономической составляющей. Последняя предполагает сохранение стабилизирующей роли общенациональной власти. Представляется, что данная стратегия укладывается в политику деконцентрации, перераспределение управленческих полномочий через стимулирование развития инициативы местной власти.

1. Riker W.H. *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. 169 p.

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. Sympaby: [сайт]. URL.: [https://www.sympaby.eu/sites/default/files/library/blc\\_best\\_practices\\_citizensru.pdf](https://www.sympaby.eu/sites/default/files/library/blc_best_practices_citizensru.pdf) (дата обращения: 26.03.2021).

4. Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития / Н.А.Косолапов [и др.]; отв.ред. Стрежнева М.В. Москва: ИМЭМО РАН, 2010. 266 с.

5. Tierney S. *Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far?* //Regional and Federal Studies. 2009. Vol. 19. No. 2. P.237–253.

6. Thinktanks.by: [сайт]. URL.: <https://www.thinktanks.by/publication/2018/10/02/miroslav-kobasa-nastoyaschaya-administrativno-territorialnaya-reforma-priblizhenie-sotsuslug-k-cheloveku.html> (дата обращения: 25.03.2021).

7. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: [сайт]. URL.: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35643/> (дата обращения: 26.03.2021).

8. БЕЛТА: [сайт]. URL.: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-reshenija-vns-ne-budut-spontannymi-i-neozhidannymi-428139-2021/> (дата обращения: 18.02.2021).