

Политическое участие на местном уровне: актуальная ситуация Беларуси

Татьяна Водолажская и Андрей Егоров

Современное беларусское общество несет в себе наследие 70 лет советского правления. Это наследие и в политической и социальной культуре населения, и в организации социальных структур и институтов, и в способах управления и реализации власти. Это обстоятельство играет решающую роль для понимания процессов развития и деятельности местных сообществ, а также гражданского участия в принятии решений. Политика советской власти была направлена на ликвидацию такого субъекта социальной и политической жизни как местные сообщества, замену его партийными ячейками и производственными коллективами. Эта цель достигалась через подчинение работы местных советов партийной администрации, через практику назначения руководящих кадров на местном уровне, через организацию всей жизни людей (быта, образования, отдыха, работы и т.д.) по производственному принципу и т.д. В итоге все интересы и потребности людей решались через местных представителей государственной администрации или через производственные структуры и профсоюзы. Объединения граждан по территориальному признаку не имели ни правовых, ни социальных механизмов влияния на организацию жизни людей¹.

Современное политическое устройство Беларуси сознательно и последовательно воспроизводит структуру и основные принципы организации социальных связей советского времени.

1. Местные сообщества: статус несуществования

Сегодня местные сообщества в Беларуси можно выделять только по формальному признаку, относя к ним людей, живущих на одной территории. В качестве реальных социальных субъектов «местных сообществ» в Беларуси не существует. Для них отсутствуют правовые и политические условия (см. ниже анализ местного самоуправления), а также традиции и опыт жизни в сообществах в качестве культурной базы. Поэтому в беларусских условиях необходимо рассматривать не деятельность или активность местных сообществ, а активность отдельных субъектов на местном уровне, а также механизмы учета интересов местного населения в принятии решений.

Активность на местном уровне проявляется в следующих формах:

- *индивидуальная активность и активность малых групп* (чаще неформальных). Это группы людей захваченных какими-то идеями (культура, спорт, история и т.д.), интересы и активность которых распространяется на узкий круг тем, и практически никогда не доходит до вопросов городского или районного масштаба. Такого рода люди и группы намеренно не стремятся к взаимодействию ни с государственными структурами, ни с политическими или общественными объединениями;

- *активность региональных представительств независимых партий и общественных объединений национального уровня, а также местных общественных объединений*. Эти группы объединяют практически всех политически и социально активных людей в регионах. Нередко одни и те же люди представляют на местном уровне сразу несколько объединений и партий. Активность таких объединений в последние годы значительно снизилась и сосредоточена в основном на борьбе за выживание. Существенного вклада в принятие решений на местном уровне они не вносят;

- *активность государственных НГО (ГоНГО)* – БРСМ, общественные советы, Союзы ветеранов, Белая Русь, профсоюзы и т.д. В своей деятельности они непосредственно связаны с решениями и действиями местной исполнительной власти и чаще всего выступают совместными инициаторами и исполнителями различных акций или проектов. Самостоятельной политики и собственных интересов не имеют. Включенность населения в эти структуры обязательна для большинства работников государственных учреждений и учащихся, но является формальной.

Несмотря на то, что часть из названных выше субъектов декларирует связь или выражение интересов местного населения, в реальности они не обладают необходимыми механизмами влияния на принятие решений. Все решения, касающиеся жизни людей принимаются в рамках государственной вертикали. Учет интересов местного населения в таких решениях властей осуществляется тремя способами:

1. Местному населению приписываются интересы и потребности в соответствии с тем, как центральные органы власти представляют себе перспективы развития страны. Эти «интересы» задаются в программах местного развития, которые выстраиваются в строгой иерархичной системе: национальная – областная – районная – городская.

2. Благодаря личным качествам руководителей местных органов власти нужды и потребности населения находят отражения в решениях частных вопросов,

через лоббирование необходимых решений на более высоком уровне. Срок действия такого механизма ограничен сроком назначения «хорошего руководителя».

3. Лоббирование интересов отдельных групп осуществляется через клановую систему. В некоторых городах и регионах сложились неформальные сообщества руководителей ключевых учреждений, предприятий и ведомств, часто связанных семейными узами. Эти сообщества используют различные теневые механизмы лоббирования, продвигая свои собственные интересы и попутно добиваясь важных инвестиционных или иных развивающих решений для своего региона.

В отдельных случаях консолидированные группы местного населения способны оказывать влияние на принятие решений. В самой большой деревне Беларуси (Ольшаны) около половины жителей – христиане-протестанты, преимущественно занимающиеся сельскохозяйственным бизнесом (выращивание и продажа огурцов). Им удается находить компромиссы с местной властью (сельской администрацией) и добиваться некоторых решений в своих интересах (например, строительство автозаправки). Однако, такие случаи единичны, если не уникальны и практически не наблюдаются на уровне района, а тем более области.

Отдельно следует отметить попытки создания общественных советов в рамках реализации идей устойчивого развития и «местных Повесток 21» (Дисна, Лепель, Дзержинск, Фаниполь, Туров и др.). Эти советы создаются как база для развития местного сообщества и включают в себя представителей и властей, и общественных объединений, и активных граждан. Однако за 10-летний период разворачивания этой программы пока существенного влияния на принятие решений и повышения участия населения не наблюдается. Разработанные «Местные повестки» пока не имеют статуса хотя бы приближенного к государственным программам местного развития и не учитываются в них.

2. Местное самоуправление: декларации и реальность

В Беларуси нет местного самоуправления. Этот тезис справедлив, несмотря на существование Закона «О местном управлении и самоуправлении», наличие структур с названием местных органов самоуправления - местных Советов, регулярных выборов в эти местные Советы и даже людей постоянно заседающих в них. Те структуры и механизмы, которые носят имя «местного самоуправления» не являются само-управлением. Новая редакция Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 ни по букве, ни по духу не соответствует основным положениям Европейской хартии местного самоуправления. Этот Закон закрепляет такое положение вещей, при котором «местное самоуправление в

Республике Беларусь – составная часть государственной власти, что означает подмену местного самоуправления государственным управлением»ⁱⁱ.

В стране выстроена централизованная система вертикального подчинения нижестоящих государственных органов вышестоящим, при которой функция принятия решений закреплена за последними. Не исключение и система «местного самоуправления». Местные Советы лишены реальной независимости, *подчинены вышестоящим государственным органам* (и вышестоящим Советам), и действуют, прежде всего, в интересах государственной власти, а не местного населения. *Компетенция советов настолько узкая*, что это не позволяет им реально участвовать в процессе решения проблем местного уровня. Возможности самостоятельной деятельности советов еще более ограничивается *отсутствием самостоятельной материально-финансовой базы* (у них нет собственных банковских счетов, собственности и т.д.). В последней редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» заложена возможность создания ассоциаций местных советов. Такого рода структуры предназначены для консолидированного отстаивания советами их коллективных интересов, и могли бы предоставить советам больше автономии (хотя бы через приобретения собственного банковского счета). Но поскольку в Беларуси деятельность общественных структур не менее жестко ограничена, чем деятельность самих советов, то ожидать каких-то серьезных сдвигов в области расширения власти и полномочий местных советов ожидать не приходится.

Особенности избирательной системы и «моделирование» (назначение) состава депутатов советов властными структурами местного и центрального уровня углубляет разрыв между местным населением и структурами местного «самоуправления». Депутаты местных советов реально не избираются гражданами, т.е. де-факто советы не являются представительными органами, и очевидно, что местное население не имеет возможности влиять на их деятельность. Реальной властью на местах обладают только местные администрации (исполнительные комитеты).

Существующие каналы влияния на принятие решений носят скорее неформальный характер. Местные группы и кланы пытаются оказывать влияние на распределение власти и характер принимаемых решений через контроль мест (должностей) в официальных структурах местной власти или влияние на людей, занимающих такие должности. В отдельных случаях такие группы могут рассматривать места депутатов местных советов как дополнительные каналы доступа к власти, места «близкие» к реальной власти, либо связывать занятие таких мест с получением дополнительного статуса. Местные советы формируются в основном из руководителей крупных предприятий, государственных учреждений, руководителей властной вертикали и т.д.ⁱⁱⁱ. Представительство политических партий и общественных

объединений (даже провластных) в местных советах областного уровня в период 1999-2007 гг. не превышало 5,2% (в составе советов 2007 года – менее 2%)^{iv}.

Отсутствие у граждан реальных механизмов влияния на определение вопросов местной повестки дня и решение локальных проблем приводит к деполитизации основной массы местного населения. Отдельные гражданские и политические активисты в лучшем случае воспринимаются своими согражданами как «чудаки», но, как правило, вообще не замечаются и имеют маргинальный статус. Длительное существование в таком положении часто приводит к фрустрации, утрате активными людьми всяких надежд на изменение ситуации в будущем, замыкая на бытовых проблемах.

Политическое участие основной массы населения сводится к традиционному (и не очень массовому) посещению избирательных участков во время выборов, участию в организованных властями официальных праздниках и «народных гуляньях». Группы активистов политических партий, общественных объединений, остатков независимых СМИ активизируются в политическом поле только во время очередных выборов, либо традиционных акций протеста (Дзень Волі, Чарнобыльскі Шлях, 1 мая и т.п.). Причем если мобилизационный потенциал демократической оппозиции в некоторой степени сохраняется на уровне областных центров и больших городов, то на уровне районов и малых городов все представлено лишь отдельными людьми или малочисленными группками. В политическое межсезонье региональная политическая активность практически исчезает.

3. Местные выборы 2010 года

Подготовка избирательной кампании в местные советы вселяла некоторые надежды на демократизацию избирательного процесса. Консультации с международными структурами по приведению белорусского законодательства о выборах к мировым стандартам привели к принятию некоторых поправок к Избирательному Кодексу (декабрь 2009 г.). Эти поправки затрагивали вопросы формирования избирательных комиссий, условий ведения агитационных кампаний, выдвижения кандидатов политическими партиями, расширения доступа кандидатов к СМИ и некоторые другие. Однако введение новых норм не носило характера радикального изменения сложившейся системы. Положения законодательства, призванные обеспечить равенство кандидатов *не предусматривали реальных механизмов и гарантий этого равенства*: регулирование подсчета голосов и наблюдения за выборами оставляет широкие возможности для массовых фальсификаций^v.

Однако, проблема демократизации избирательной системы лежит не столько в пространстве норм права, сколько в практике его применения. За предыдущие годы сложилась устойчивая традиция организации выборов, в которой более важным является *исполнение решений вышестоящих властей, чем деятельность в соответствии с буквой закона*. Избирательные комиссии и СМИ остаются под контролем исполнительной власти, отбор в состав избирательных комиссий производится по принципу лояльности, возможность обращения в независимый суд за разрешением конфликтов отсутствует.

В полной мере все эти проблемы проявились в ходе недавней избирательной кампании и выборов в местные советы депутатов (25 апреля 2010 г.). В состав участковых избирательных комиссий попало лишь 76 представителей оппозиционных политических партий (0,1% от состава комиссий) из более чем 600^{vi} выдвинутых. Кандидаты, прошедшие регистрацию и начавшие кампанию, сообщали о фактах запугивания, угрозах увольнения с рабочих мест, препятствиях в организации сбора подписей и агитации; подтасовке списков избирателей; активно прошло досрочное голосование^{vii}, в ходе которого, как правило, и осуществляются основные манипуляции.

Факты говорят не только об отсутствии либерализации избирательной системы, но также о *низком потенциале и слабости демократических сил на местном уровне*. Количество зарегистрированных кандидатов от демократических партий – 240 (менее 1% из 25033 кандидатов), при относительно небольшом количестве отказов в регистрации. Т.е. мобилизационный потенциал оппозиционных политических партий ничтожен^{viii}. Не выше была активность и других альтернативных региональных групп.

Не принес неожиданностей подсчет голосов и объявление результатов выборов. Мандаты получили лишь 6 представителей демократических сил (1 мандат – БСДП (Грамада), 5 мандатов – Беларусская партия левых «Справедливый мир»^{ix}), из представителей Партии БНФ и Руха «За Свободу» депутатом не стал ни один кандидат. В общих выводах по результатам мониторинга избирательной кампании правозащитные организации отметили, что несмотря на некоторые позитивные изменения и приближение законодательства к демократическим стандартам (отмена жестких требований при процедуре выдвижения и регистрации кандидатов) «непрозрачность процесса проверки материалов по выдвижению кандидатов позволяет комиссия применять дискриминационные подходы по отношению к некоторым кандидатам», а сами выборы «прошли в том же духе, что и предыдущие» и «существенных изменений в пользу демократизации практики проведения выборов не произошло»^x.

Итак, актуальная избирательная кампания не подтвердила надежды, связанные с изменениями законодательства о выборах. Расширения пространства демократических процедур на местном уровне так и не произошло, а в организации местных выборов сработали стандартные административные практики.

Татьяна Водолажская и Андрей Егоров

Татьяна Водолажская - родилась в 1973 году. Социолог, кандидат социологических наук, руководительница проекта «Гражданское образование в Беларуси: продолжение или начало?». Является преподавателем политических наук и европеистики в ЕГУ. Эксперт в Центре европейской трансформации.

Андрей Егоров – родился в 1979 году. Политолог, заместитель главного редактора журнала «Политическая Сфера». Эксперт в Центре европейской трансформации, с 2010 года директор Центра.

ⁱ Более подробно о механизмах разрушения сообществ в Беларуси см. Мацкевич В., Водолажская Т. Становление и развитие сообществ. – 2007.

ⁱⁱ Информационная записка Фонда им. Льва Сапегі «О проекте Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // http://sapieha.org/news/informacionnaja_zapiska_o_proekte_zakona_respubliki_bielarus_o_mestnom_upravlenii_i_samoupravlenii_v_respublike_bielarus/2010-02-19-94

ⁱⁱⁱ В советские времена эта группа называлась партийно-хозяйственным активом.

^{iv} Казакевич А. Тэндэнцыі ў рэгіянальных элітах Беларусі //Палітычная сфера, №9, 2007

^v Критику и подробный анализ законодательства см. Сергей Альфер. Избирательное законодательство: тест на соответствие стандартам // http://belinstitute.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=619:2010-03-18-06-43-07&catid=11:politics&Itemid=28&lang=ru

^{vi} По данным сайта Объединенных демократических сил – 912 выдвиженцев в состав участковых комиссий// http://udf.by/news_ads/29115-kolichestvo-oppozicionerov-v-uchastkovyx.html

^{vii} 29,3% избирателей проголосовали досрочно

^{viii} Всего участковых избирательных комиссий – 6387, в них 68881 членов, т.е. потенциальное покрытие оппозиционными политическими партиями своими представителями избирательных комиссий базового уровня составило бы не более 1,42%, даже в том случае если все 912 претендентов были бы зарегистрированы.

^{ix} По данным Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов Белорусская партия левых «Справедливый мир» получила 2 депутатских мандата // <http://www.rec.gov.by/pdf/msd2010/form26-53.pdf>

^x Папярэднія высновы маніторынгу выбараў дэпутатаў мясцовых Саветаў дэпутатаў дваццаць шостага склікання (Правозащитный центр «Весна») // <http://spring96.org/be/news/33885/>