

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ И МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Борботько П.В.,

*доцент кафедры истории и теории права учреждения образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»,
кандидат исторических наук, доцент*

Махиня Д.С.,

*студентка юридического факультета учреждения образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»*

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 Беларуси региональная власть устроена по континентальной модели: на местах есть и госорганы, и самоуправление. Но на практике местные советы работают слабо, их реальное влияние невелико.

Главная проблема – разрыв между Минском и регионами. Особый статус столицы не решает системного дисбаланса. Нужны реальные механизмы: децентрализация, деконцентрация, деволюция.

Проблема перераспределения полномочий неразрывно связана с идеологическим дискурсом, где цифровизация выступает новым инструментом стратификации. Либеральные модели тяготеют к правовой децентрализации и квазифедеральному устройству, используя «федерализацию» для сглаживания контрастов между центром и регионами в условиях транснационального пространства. Однако, как отмечает С. Тирни, в долгосрочной перспективе это чревато рисками формализации и утраты гибкости, особенно если не использовать адаптивные цифровые алгоритмы управления. Выбор эффективной модели требует цифровой оценки рисков, обусловленных территориальными различиями. В Беларуси классическая политическая децентрализация вряд ли обеспечит управляемость без цифровой трансформации территориально-политической организации.

Ключевая предпосылка реформ – создание условий для исполнения решений центра через цифровую обратную связь и баланс центростремле-

тельных/центробежных тенденций. Факторы, осложняющие трансформации (неравномерность АТД, миграция, недостаток финансирования), могут быть частично нивелированы за счёт внедрения геоинформационных систем и автоматизации бюджетных процессов.

С 2003 года (поручение А. Лукашенко Академии наук) и до «Большого разговора» 2018 года тема совершенствования управления оставалась открытой. В 2020 году создана рабочая группа, и сегодня просматриваются пути, напрямую связанные с цифровизацией:

1. Переход к двухступенчатой системе (район-округ) вместо трёхступенчатой. Это функционально сопряжено с программой развития малых городов и изменением структуры бюджетов. Цифровизация казначейского исполнения бюджетов (в 2018 году местные бюджеты составляли 46% консолидированного бюджета) позволит большей части средств расходоваться на местах через прозрачные цифровые контракты.

2. Укрупнение районов и отказ от выборов местных депутатов в пользу назначаемой администрации, что на фоне цифровизации госуслуг (электронное правительство) должно снизить число чиновников и повысить самостоятельность органов управления за счёт автоматизации рутинных функций.

На сегодняшний день цифровизация общественных отношений является ключевым направлением в проведении внутренней политики государства. Вместе с тем цифровизация местного самоуправления не получила самостоятельного системного подхода и осуществляется в рамках принятых государственных программ по цифровому развитию органов государственной власти, построения электронного правительства. Белорусское законодательство требует внесения изменений и дополнений в части развития институтов местного самоуправления в цифровую эпоху

Местное самоуправление в Беларуси можно анализировать через две ключевые организационные формы.

Первая – это система официальных структур: местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления.

Вторая – способы активности населения в рамках конкретной административно-территориальной единицы (АТЕ). Сюда относятся местные собрания, референдумы, гражданские инициативы по принятию решений Советами и т.д. Именно вторая форма вводит в конституционно-правовое поле особого участника – жителей соответствующей территории, которые вправе влиять на вопросы локального значения. Такое участие может быть индивидуальным (например, электронные обращения с предложениями) или коллективным (сходы граждан, инициативы). В современной науке даже появился термин «право на цифровое самоуправление» [1, с. 183].

Исходя из организационно-правовых форм, можно выделить два направления для оценки цифровизации местного самоуправления:

1. фактическое использование цифровых технологий в работе местных Советов и органов ТОС;

2. наличие реальных механизмов вовлечения жителей в управление на местах и степень их активности.

Таким образом, например, принцип гласности в нормотворчестве местных Советов Беларуси, на практике он сводится к публикации проектов решений на «Правовом форуме Беларуси».

Под цифровизацией местного самоуправления понимается постоянное внедрение IT-технологий в работу местных органов и постепенный перевод механизмов локальной демократии (прямой и представительной) в цифровой формат.

Ключевые задачи в этой сфере для Беларуси:

1. Создание новых цифровых форматов общения жителей АТЕ с местной властью;
2. Повышение активности граждан в управлении своей территорией;
3. Преодоление цифрового неравенства в регионах (обеспечение реального доступа к технологиям для всех);
4. Рост доверия населения к электронным способам взаимодействия.

В целом цифровые процессы в Беларуси развиваются позитивно. По индексу человеческого капитала в рейтинге ООН по электронному правительству за 2022 г. страна вошла в топ-30 из 193, обогнав Израиль, Францию, Японию, Турцию и другие. Согласно Глобальному инновационному индексу 2022 (ВОИС), Беларусь заняла 48-е место по доступу к ИКТ, 27-е – по использованию ИКТ, а по экспорту ИКТ-услуг – 10-е место в мире [3].

Однако системного подхода к цифровизации именно местного самоуправления до сих пор нет. Хотя цифровизация общественных отношений объявлена приоритетом внутренней политики. В госпрограмме «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 гг. есть подпрограмма по цифровой трансформации регионов. Её основными направлениями могут быть: создание типовой региональной госплатформы для информобмена и диалога с людьми, внедрение платформ «Умный город (регион)», развитие сервисов на базе этих платформ.

При этом ответственность за цифровизацию регионов возложена на облисполкомы и Мингорисполком. Роль же местных Советов в госпрограмме сведена лишь к утверждению финансирования – в рамках их конституционного полномочия по одобрению местных бюджетов (ст. 121 Конституции). Фактически местные Советы остаются за рамками реального участия в развитии цифровой среды регионов.

Парадоксально, но «отстранению» местных Советов от цифровой трансформации способствует их конституционная самостоятельность (институт выделен в отдельную главу Конституции, а принцип самостоятельности закреплён в Законе «О местном управлении и самоуправлении», ст. 3). Однако в условиях общей цифровизации государства этот признак оборачивается негативным фактором. Приоритет отдаётся внедрению цифр в госуправление, экономику и диалог граждан с властью, а само-

управление оказывается на обочине. Получается, что реальной самостоятельности в процессе цифровой трансформации у местных Советов нет.

Тенденция к сближению самоуправления с исполнительной властью видна и в проектах «Умный город». З.К. Кондратенко определяет умный город как комплекс IT-решений, платформ и интеллектуальных систем управления инфраструктурой [4, с. 46]. Типовая концепция «умных городов» Беларуси среди прочего предусматривает цифровую платформу для вовлечения граждан в решение местных вопросов. Главные принципы – ориентация на человека и его потребности, а также вовлечение жителей в управление городом.

При этом анализ Типовой концепции выявляет противоречия. В 2023 году принято Постановление Минсвязи «Об уровне цифрового развития отраслей экономики и АТЕ», которым утверждены критерии для оценки цифровизации регионов: доля городов с платформой «Умный город», охват интеллектуальными транспортными системами, уровень цифровизации ЖКХ, мониторинг окружающей среды и т.д. Разработка таких критериев – безусловный плюс, так как позволит составлять рейтинги и на их основе стимулировать регионы льготами и финансированием.

Еще один пример – мобильное приложение «Мой город», к которому подключены Витебск, Полоцк, Глубокое, Пинск, Орша, Сморгонь, Несвиж, Могилёв и другие города. Через приложение можно получить административные услуги, записаться на приём, узнать о событиях.

Эволюция отношений «центр–регионы» – это вопрос идеологии и готовности элит, но в цифровую эпоху она реализуется через формы децентрализации на базе данных. Как заявил А. Лукашенко на VI ВНС: «Мы должны максимально приблизить центры принятия решений к людям, обеспечить постоянную, эффективную обратную связь». Цифровизация и есть инструмент такой связи – без надуманности, иначе получим обратный эффект. Сегодня выбор между централизацией и децентрализацией в Беларуси стимулируется экономикой и необходимостью сохранить стабилизирующую роль национальной власти. Эта стратегия укладывается в политику деконцентрации и перераспределения полномочий через цифровое стимулирование инициативы местной власти.

Список использованных источников:

1. Чертков, А. Н. Местное самоуправление: субъект права на «цифровое самоуправление» / А. Н. Чертков // Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития : материалы Междунар. науч. конф., посвящ. памяти проф. Ф. М. Рудинского (г. Москва, 15 апр. 2021 г.) / Моск. гор. пед. ун-т ; редкол.: В. В. Строев [и др.]. – Москва, 2021. – С. 182-185.
2. Тажитдинов, И. А. Транспарентность органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики / И. А. Тажитдинов, А. Г. Атаева, А. И. Шатунова // Муниципалитет: экономика и упр. – 2020. – № 3. – С. 48-58.
3. Рейтинги ИКТ // Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. – URL: <https://www.mpt.gov.by/ru/rejtingiikt0> (дата обращения: 12.04.2026).
4. Кондратенко, З. К. Правовое регулирование технологии Smart City в условиях цифровизации / З. К. Кондратенко // Аграр. и земел. право. – 2020. – № 12 (192). – С. 45-48.