Інстытут палітычных даследаванняў “Палітычная сфера”

Belarusian Institute for Strategic Studies biss

Беларускі інстытут стратэгічных даследаванняў

Беларуская эліта: структура і тэндэнцыі

Разуменне палітычнай эліты краіны з’яўляецца важным для ацэнкі магчымасці пераменаў, пераемнасці ўлады, узроўню палітычнай кансалідацыі і стабільнасці, а таксама ўзгодненай візіі ўнутранай і знешняй палітыкі.

Пры гэтым важным з’яўляецца як аналіз бягучых зменаў у эліце, так і спробы паглядзець на яе як асобную сацыяльную і палітычную групу і, такім чынам, зафіксаваць істотныя і невідавочныя тэндэнцыі. Гэта даследаванне, праведзенае Інстытутам “Палітычная сфера” і BISS, з’яўляецца, як падаецца, першай спробай прасачыць сацыяльныя і палітычныя працэсы ўнутры “кіруючага класу” Беларусі.

Метады

На дадзены момант надзейныя крытэры для вывучэння беларускай палітычнай эліты як групы не выпрацаваны. Гэта значыць, што ў беларускім палітычным полі дастаткова складана зафіксаваць цэнтры ўлады па-за межамі фармальных дзяржаўных інстытутаў. Акрамя гэтага, вакол слова “эліта” існуюць разнастайныя спекуляцыі, якія надаюць яму дадатковыя сацыяльныя, культурныя і нават каштоўнасныя канатацыі.

Для распачынання даследаванняў у гэтай сферы адзіным надзейным выйсцем, на нашу думку, з’яўляецца арыентацыя на фармальныя структуры: эліта - гэта людзі, якія займаюць пасады, што дае ім магчымасць уплываць на палітычныя рашэнні.

Натуральна, такая інтэрпрэтацыя з’яўляецца пэўным спрашчэннем, бо не ўлічвае нефармальны бок палітыкі. Але, на нашу думку, аналіз фармальных структур з’яўляецца адзінай больш-менш надзейнай асновай для пачатку вывучэння палітычнай эліты Беларусі.[1]

У аснову даследавання пакладзена выбарка з 550 пасад: урад, Адміністрацыя Прэзідэнта, парламент, дырэктарскі корпус дзяржаўных прадпрыемстваў, выканаўчыя структуры абласнога ўзроўня і некаторыя іншыя. У выніку быў праведзены аналіз біяграфічных звестак беларускіх чыноўнікаў і палітыкаў: траекторыя кар’еры, месца нараджэння, статус, адукацыя, узрост і інш.

[1] У пэўнай ступені даследаванне з’яўляецца працягам вывучэння складу абласных саветаў Беларусі (Казакевіч Андрэй. Тэндэнцыі ў рэгіянальных элітах Беларусі (па выніках мясцовых выбараў 1999-2007) // Палітычная сфера № 9, 2007 і кіраўніцтва судовай улады (Казакевич Андрей. Институт судебной власти Беларуси: политологический анализ, Каунас, 2009)

Ад пачатку даследчая група пры зборы інфармацыі арыентавалася на адкрытыя крыніцы: нарматыўныя акты, інтэрнэт, галіновыя выданні і г.д.

Вынікі даследавання (уводзіны)
Даследаванне дазволіла выявіць паказальныя тэндэнцыі ў цыркуляцыі эліты, а таксама зафіксаваць некаторыя нефармальныя правілы арганізацыі ўлады ў Беларусі. Ніжэй прыводзіцца частка атрыманых вынікаў. А дакладней, параўнальны аналіз трох сфераў – буйны дзяржаўны бізнес (прадпрыемствы, банкі), урад (Савет міністраў, сістэма міністэрстваў), парламент (Палата Прадстаўнікоў) на аснове наступных параметраў службоўцаў: узрост, пол, сфера кар'еры, рэгіён.

Узрост
Даследаваныя сектары дэманструюць разнастайнасць узроставага падзелу (гл. Табліцу 1). Самы нізкі ўзроставы ўваход дэманструе сектар буйнога дзяржаўнага бізнесу: больш за 25% пасадаў належаць людзям ва ўзросце ад 31 да 40 гадоў (паводле ўзросту прызначэння) і больш за 44% пасадаў – людзям ва ўзросце 41-50 гадоў. Сектар прамысловасці з'яўляецца месцам атрымання досведу для ўрадоўцаў і парламентарыяў.

Для ўраду характэрны больш выразны "ўзроставы цэнз" – сюды прызначаюцца чыноўнікі, якія дасягнулі планкі ў 41 год. 45,9% маюць узрост ад 41 да 50 і яшчэ 48,6% ад 51 да 60 (пры гэтым пераважае ўзрост 51-54).

Беларускі парламент мае найбольш высокую ўзроставую планку ўваходу. Такім чынам, гэта інстытуцыя з'яўляецца месцам завяршэння кар'еры для палітыкаў і чыноўнікаў. Больш за 60% дэпутатаў канцэнтруюцца ва ўзроставай катэгорыі ад 51 да 60 гадоў. Пры гэтым пераважаюць людзі перадпенсійнага ўзросту.

Табліца 1. Узроставая структура па сектарах

Узроставыя групы	Дзяржаўны бізнес (прызнач.)[2]	Урад (прызнач.)	Парламент (2008)
да 31	0	0	0,91%
31-40	25,9%	5,4%	4,55%
41-50	**44,4%**	**45,9%**	25,5%
51-60	29,6%	**48,6%**	**61,8%**
61-70	0%	0%	6,36%
больш 70	0%	0%	0%
сярэдні ўзрост	47 год	50 год	53,4 гады

Пол
Назіраецца вялізны дысбаланс у размеркаванні пасадаў паводле полу (гл. Табліцу 2). Гэтак, у сферы прамысловасці і ва ўрадзе жанчыны займаюць толькі каля 8% і 5% адпаведна. Выключэннем з'яўляецца толькі Палата Прадстаўнікоў, дзе жанчыны складаюць амаль 32 працэнты. Аднак, мяркуючы па дынаміцы змянення суадносінаў мужчын і жанчын, у беларускім парламенце на працягу 1990-х – 2000-х гадоў, такі высокі працэнт жаночага прадстаўніцтва пацвярджае меркаванне, што дэпутаты былі прызначаны выканаўчай уладай у адпаведнасці з нефармальнымі квотамі (гл. Табліцу 3).

[2] Інфармацыя па кіраўніцтву дзяржаўнага бізнесу не зусім поўная і патрабуе пэўнага ўдакладнення

Табліца 2. Палавая структура па сектарах

	Дзяржаўны бізнес	Урад	Парламент
Мужчыны	92,11%	95%	68,18%
Жанчыны	**7,89%**	**5%**	**31,82%**

Табліца 3. Жаночае прадстаўніцтва ў парламенце (1980-2008 гг.)

Год	1980	1985	1990	1995	1997	2000	2004	2008
Жаночае прадстаўніцтва, %	37,1	37,1	3,83	5,03	3,64	12,73	29,09	31,82

Сфера

Асноўным кадравым рэзервам для ўраду з'яўляюцца: структуры выканаўчай улады (з усіх патрапіўшых у выбарку кар'ерных траекторыяў 87% так ці інакш звязаныя з выканаўчымі органамі ўлады). Разам з выканаўчымі органамі ўлады ў якасці асноўных крыніцаў рэкрутызацыі кадраў для вышэйшых органаў улады выступалі: прамысловасць (40%), сфера адукацыі (20%), сілавыя структуры.

Табліца 4. Прадстаўніцтва галінаў

	Дзяржаўны бізнес	Урад	Парламент
Выканаўчыя органы	21%	**87.5%**	**70%***
Прамысловасць	**76%**	40%	11,82
Адукацыя	5%	20%	7,27%
Сілавыя структуры	-	20%	3,64%
Сельская гаспадарка	2,5%	5%	2,73%
Парламент			**40%**

Насуперак папулярным уяўленням выхадцы з агракомплексу не толькі не маюць звышнарматыўнага прадстаўніцтва ў вышэйшых органах улады, але не дасягаюць нават нарматыўнага. Гэтак, калі доля прамысловасці і будаўніцтва ў ВУП дасягае 35%, то доля сельскай гаспадаркі – каля 10%, у той час, як выхадцы з агракомплексу (або асобаў, звязаных з сельскай гаспадаркай) – 5%. Відавочна, што назіраюцца нераўнаважныя суадносіны паміж прадстаўніцтвамі сельскай гаспадаркі і прамысловасці і, на прыклад, адукацыі ў вышэйшых органах улады (калі сыходзіць з суадносінаў прадстаўніцтва і долі ВУП, а таксама долі на рынку працы – гл. табл. 5). Гэта дзіўны факт, паколькі аб'ём субсідыяў, якія атрымліваюць сельскагаспадарчыя прадпрыемствы, спараджае ўяўленні пра даволі моцны ціск "аграрнага лоббі".

Табліца 5. Доля галінаў у ВУП і рынку працы

	Доля ў ВУП, %	Доля занятых на рынку працы, %
Прамысловасць і будаўніцтва	35	35,5
Сельская гаспадарка	9-10	9,8
Адукацыя	-	10,2

Звышнарматыўным прадстаўніцтвам ва ўрадзе валодаюць чатыры групы – ўласна бюракратыя, прамысловасць, сфера адукацыі і сілавыя структуры.

Яшчэ адна выснова насуперак папулярным меркаванням: парламент і саветы (умоўна выбарныя пасады) не з'яўляюцца кадравым рэзервам для цэнтральных органаў улады. Больш за тое, можна сцвярджаць, што парламент і саветы з'яўляюцца фінальнымі пунктамі кар'еры, але ніяк не стартавымі.

Для парламента асноўным кадравым рэзервам служаць начальнікі і намеснікі начальнікаў дзяржаўных установаў і прадпрыемстваў, таму ў Палаце Прадстаўнікоў доля "сваіх" ніжэйшая, чым у дзяржбізнесе і ўрадзе. Для дзяржаўнага бізнесу ў цэлым характэрныя тыя ж тэндэнцыі – вітаецца наяўнасць досведу ў выканаўчай уладзе, досвед працы ў прамысловасці або адукацыі. Але асноўным кадравым рэзервам з'яўляецца сам дзяржаўны бізнес.

Можна канстатаваць, што савецкая традыцыя перамяшчэнняў кіраўнікоў па розных сферах усё яшчэ мае месца ў Беларусі, але ўжо не мае істотнага ўздзеяння. Адсюль можна высунуць гіпотэзу, якая, тым не менш, патрабуе праверкі далейшымі даследаваннямі: паколькі кадравае папаўненне бюракратычнай эліты адбываецца адносна аўтаномна, ў ёй павінны фармавацца ўстойлівыя групоўкі. Для праверкі гэтай гіпотэзы патрабуецца даследаванне ланцужкоў перамяшчэнняў, што, магчыма, на наступным этапе можна будзе здзейсніць.

Рэгіён

У гэтай частцы мы пастараемся паказаць наколькі рэгіянальны фактар уплывае на кадравы склад буйнога дзяржаўнага бізнесу, урада і парламента. І тут фіксуецца істотная розніца паміж пазначанымі сферамі. Палюсамі выступае урад і парламент, у той час як дзяржаўныя прадпрыемствы займаюць сярэднюю пазіцыю.

Прамыя кадравыя сувязі паміж урадам і рэгіёнамі практычна адсутнічаюць (за выключэннем г. Мінска). У 60% выпадкаў асобы патрапілі ва ўрад праз нацыянальны ўзровень, калі асобна аналізаваць намеснікаў міністраў, то гэты паказчык будзе яшчэ больш высокім (76,7%). Сярод рэгіёнаў ва ўрад рэкрутуюцца толькі чыноўнікі з Мінска, у той час як для іншых рэгіёнаў такія выпадкі адзінкавыя (гл. Табліцу 4). Пры аналізе досведу працы ў рэгіёнах на працягу ўсёй карe'ры асноўныя тэндэнцыі захоўваюцца. У пэўнай ступені лепш выглядае Гомельская, Мінская і Магілёўская вобласць, але іх значэнне не параўнальна з Мінскам і нацыянальным узроўнем (гл. Табліцу 5). Такім чынам, урад – гэта цэнтралізаваная структура, у кадравым значэнні завязаная практычна на ўласных структурах ці іншых нацыянальных органах (гл. частку пра сферу кар'еры). Сярод рэгіёнаў устойлівае значэнне мае толькі горад. Мінск.

Табліца 6. Рэгіён перад прызначэннем (па сектарах, на канец 2008)

	Урад %	**Парламент %**	**Дзяржаўны бізнес %**
Брэсцкая	0,0	13,1	0
Віцебская	2,6	11,2	0
Гомельская	0,0	14,0	20,6
Гродзенская	0,0	10,3	5,9
Магілёўская	2,6	11,2	8,8
Мінская	5,3	12,1	14,7
Мінск	**15,8**	16,8	2,9
Нацыянальны ўзровень	**63,2**	10,3	**47,1**
Па-за межамі Беларусі	10,5	1	?

Табліца 7. Рэгіён у кар'еры (па сектарах, на канец 2008)

	Урад %	Парламент %	Дзяржаўны бізнес %
Брэсцкая	5	14,5	2,63
Віцебская	5	15,5	0,00
Гомельская	10	17,3	21,05
Гродзенская	5	13,6	10,53
Магілёўская	12,5	17,3	10,53
Мінская	10	16,4	13,16
Мінск	**30**	**21,8**	13,16
Нацыянальны ўзровень	**75**	12,7	**44,74**
Па-за межамі Беларусі	15	12,7	?

Табліца 8. Колькасць дэпутатаў рэкрутаваных з нацыянальнага ўзроўню (ПП НС I-IV скліканне)

	1997-2000	**2000-2004**	**2004-2008**	**2008**
	23,64%	19,09%	16,36%	10,3%

Склад парламента паказвае абсалютна іншую карціну. Рэгіёны (асабліва пачынаючы з выбараў 2004 года) прадстаўлены вельмі раўнамерна, з большага ў адпаведнасці з дэмаграфічнай структурай. Пры гэтым колькасць дэпутатаў рэкрутаваных з нацыянальнага пастаянна зніжаецца (гл. Табліцу 6). Спісы дэпутатаў у сваёй большасці вызначаюцца на абласным узроўні, а самі дэпутаты ў той ці іншай ступені прадстаўляюць рэгіянальныя эліты. Хаця ўлічваючы рэальную палітычную вагу парламента, іх магчымасць уплываць на нацыянальную палітыку дастаткова абмежавана. Хутчэй гэта магчымасць камунікацыі і лабіравання асобных інтарэсаў ці ганаровая пенсія (гл. частку узрост). Такім чынам не толькі верхняя, але і ніжняя палата парламенту функцыянуе як орган тэрытарыяльнага прадстаўніцтва, што яшчэ раз паказвае нефункцыянальнасць двухпалатнай мадэлі.

Буйны дзяржаўны бізнес дэманструе прамежкавую мадэль і пэўны баланс цэнтралізацыі і уплыву рэгіёнаў. Нацыянальны ўзровень з'яўляецца важным для рэкрутавання (47,1%), але прадстаўніцтва рэгіёнаў таксама значна большае, чым ва ўрадзе. Але пры гэтым яго не такое раўнамернае як у парламенце, што, як можна меркаваць, ёсць вынікам асаблівасцяў тэрытарыяльнага размеркавання буйной прамысловасці.

Некаторыя высновы

Атрыманыя дадзеныя дазваляюць скласці больш поўнае ўяўленне пра структуры беларускай улады.

Урад ёсць цэнтралізаванай і самадастатковай структурай, вельмі блізкай да "ідэальнай" бюракратычнай мадэлі (спецыялізацыя, апалітычнасць, замкнёнасць, высокі ўзроставы цэнз). У кадравым плане урад вельмі моцна завязаны на свае ўласныя структуры і, у пэўнай ступені, рэгіянальныя выканкамы. Пры гэтым кадравая ратацыя паміж урадам і рэгіёнамі практычна адсутнічае. Выключэннем з'яўляецца толькі г. Мінск.

Парламент з'яўляецца органам тэрытарыяльнага і сацыяльнага (для жанчын) прадстаўніцтва – прадстаўніцтва рэгіянальных эліт, якія ўвасабляе, перш за ўсё, выканаўчая вертыкаль. Прадстаўніцтва заснавана на механізме нефармальных квот.

Пры гэтым парламент выступае у значнай ступені як орган ганаровага завяршэння кар'еры для палітыкаў і бюракратаў блізкага да пенсійнага ўзросту. Кадравы абмен парламента з іншымі нацыянальнымі органамі вельмі нязначны.

Менеджеры буйнога дзяржаўнага бізнесу ва ўсіх аспектах (акрамя полу) больш разнастайная група, якая структура якой прадстаўляе пэўны баланс розных узроставых групаў, нацыянальнага і рэгіянальнага ўзроўню, "унутранай" і выканаўчай траекторыі кар'еры.

Даследчая група праекта:

Казакевіч Андрэй, навуковы кіраўнік

Касцюгова Валерыя, даследчык

Мельянцоў Дзяніс, даследчык

Асадчы Андрэй, асістэнт