ІНСТЫТУТ ПАЛІТЫЧНЫХ ДАСЛЕДАВАННЯЎ



ПАЛІТЫЧНАЯ СФЕРА

Palitsfera Working Papers No. 11/2026

АД ЗЯМЛІ

Раённыя кіраўнікі як палітычная група

Palitsfera Working Papers No. 11/2026

Ад зямлі

Раённыя кіраўнікі як палітычная група

Андрэй Казакевіч
Яўген Караўлаў

Інстытут палітычных даследаванняў «Палітычная сфера»

Уводзіны

Гэта даследаванне прысвечана нізавому ўзроўню беларускай выканаўчай вертыкалі – старшыням раённых і гарадскіх выканаўчых камітэтаў. Гэты ўзровень кіравання агорнуты ў шматлікія легенды, стэрэатыпы і народныя гісторыі. Часам мясцовыя кіраўнікі апісваюцца як мясцовыя “князі” з рэальным кантролем над адміністратыўнымі адзінкамі, апутаныя сецівам карпаратыўных і карупцыйных сувязяў. У іншых інтэрпрэтацыях яны ўяўляюцца слабымі, часта малаадукаванымі чыноўнікамі, якіх перасоўваюць з месца на месца і якія выключна бязвольна выконваюць загады, які прыходзяць зверху.

Мэта гэтага даследавання праліць крыху святла на арганізацыю і структуру гэтай важнай для беларускай палітыкі групы. Для рэалізацыі гэтай мэты мы сабралі інфармацыю пра кіраўнікоў раённага і гарадскога ўзроўню, які займалі свае пасады ад 2012 да пачатку 2025 года. Выбар 2012 года абумоўлены не столькі метадалагічнай абгрунтаваннем, колькі даступнасцю інфармацыі. Першапачаткова збор інфармацыі праводзіўся за ўвесь перыяд незалежнасці, але ў выніковай базе толькі з 2012 атрымалася сабраць інфармацыю практычна па ўсім адміністратыўным адзінкам. Чым пазней за 2012 год, тым больш раёнаў і гарадоў выпадалі з аналізу з-за недахопу цэласнай інфармацыі. Але на нашу думку атрыманая сістэмная інфармацыя за апошнія чатырнаццаць год дазваляе глыбока прааналізаваць выбраную палітычную групу і пазначыць тэндэнцыі яе развіцця.

Усяго атрымалася сабраць звесткі пра 435 чыноўнікаў, якія замалі пасады кіраўнікоў раённых і гарадскіх выканаўчых камітэтаў, акрамя горада Мінска, які ўваходзіць у абласны ўзровень. У аналіз былі таксама ўключаны кіраўнікі адміністрацый раёнаў у гарадах. Мінімальны набор звестак – Імя, дата прызначэння на пасаду і дата адстаўкі. Дзе было магчыма, таксама збіралася любая дадатковая інфармацыя пра кар’еру, але перш за ўсё: папярэдняя пасада, пасада пасля спынення паўнамоцтваў, узрост, пол, месца нараджэння. Гэтыя параметры і сталі асновай для гэтага даследавання.

Натуральна, шчыльнасць інфармацыі пра асобных кіраўнікоў вельмі адрозніваецца. Для некаторых, асабліва ў тых рэдкіх выпадкаў, калі адбываўся выхад на шырокую нацыянальную сцэну, мы мае вельмі дэтальную інфармацыю і нават корпусы аналітычных тэкстаў. Яскравым прыкладам тут можа быць палітычная кар’ера Наталлі Качанавай, выпадак якой больш падрабязна аналізуецца ніжэй. Але пра многіх іншых мы маем толькі абрывістыя і фрагментарныя звесткі, таму не па ўсім параметрам была магчымасць рабіць поўны аналіз. Пра асаблівасці выбаркі ў кожным выпадку робяцца спецыяльныя заўвагі.

Устойлівасць кадравай сістэмы

Частата пераводаў у межах абласцей. Важным назіраннем за практыкай прызначэння кіраўнікоў раённых выканкамаў з’яўляецца рэгіянальная розніца, якая працягваецца мінімум апошняе дзесяцігоддзе. Пры разліках сярэдняй колькасць прызначэнняў за перыяд даследавання, можна бачыць істотныя розніцу не толькі па раёнам, але і па абласцям. Найбольш устойлівай кадравая сістэма была ў Гродзенскай вобласці – у сярэднім 2,89 прызначэнняў на кожную адміністратыўную адзінку. Наступнай ідзе Віцебская вобласць (3,3), Мінская (3,58) і Брэсцкая (3,63). Гэты вобласці займаюць сярэднюю пазіцыю. Значная большая колькасць прызначэння

назіралася ў Гомельскай (4,14) і асабліва Магілёўскай вобласці – 4,52 прызначэнні. Розніца паміж Гродзенскай і Магілёўскай вобласць падаецца вельмі значнай і адрозніваецца больш чым 1,5 разы. На кожныя дзесяць прызначэнняў у першай прыходзіцца пятнаццаць у другой.

Табліца 1. Колькасць прызначэнняў на адну адміністратыўную адзінку (раён, горад) па абласцям, 2012-2024

Вобласць	Прызначэнні
Брэсцкая	3,63
Віцебская	3,30
Гродзенская	2,89
Гомельская	4,14
Магілёўская	4,52
Мінская	3,58

Падобныя тэндэнцыі заўважны і пры аналізе іншых паказчыкаў. Калі глядзець не на колькасць прызначэнняў, але колькасць асоб, якія прайшлі праз кіруючыя пазіцыі ў вобласці, то адрозненні застаюцца практычна такімі ж. Калі ў Гродзенскай вобласці на адну адміністратыўную адзінку ў перыяд даследавання прыходзілася ў сярэднім 2,6 кіраўніка, то ў Магілёўскай каля чатырох. Сярэдняе значэнне па краіне складае каля 3,7 прызначэння на раён.[1]

Частата пераводаў паміж раёнамі, перакідванне кіраўнікоў з пасады на пасаду ў межах вобласці па гарызанталі ў Магілёўскай вобласці таксама значна вышэй за іншыя, а ў Гродзенскай мінімальная. Цікава і тое, што ў Магілёўскі рэгіён адбылося чатыры пераводы кіруючых кадраў з іншых абласцей, у той час як у Гродзенскім і Віцебскім такіх пераводаў зусім не было.

Наяўнасць такіх разыходжанняў дае падставы меркаваць пра наяўнасць істотных адміністратыўных праблем на ўсходзе краіны. Большая цягучасць кадраў можна значыць меншую прывабнасць працы ў гэтых рэгіёнах, а таксама больш няўстойлівую эканамічную і сацыяльную сітуацыю, якая не дае дасягаць чаканых ад вышэйшага кіраўніцтва паказчыкаў. Верагодна істотнае значэнне мае і слабасць мясцовых супольнасцяў, якая не ўключае механізмы кадравай стабілізацыі і размеркавання ўлады на мясцовым узроўні. Пералічаныя прычыны не выключаюць адна адну і хутчэй за ўсё працуюць разам на ўмацаванне пазначаных тэндэнцый.

Частата пераводаў у раёнах. Такім чынам, высокая ратацыя можа быць адлюстраваннем праблемнасці раёна з пункту гледжання сацыяльна-эканамічнага развіцця, а таксама палітычнай самаарганізацыі. Абсалютнымі лідарамі ў гэтым плане за перыяд даследавання былі Лоеўскі і Дрыбінскі раёны, дзе адбылося па сем прызначэнняў – новы кіраўнік прынамсі раз у два гады. Затым ідуць Касцюковіцкі, Жабінкаўскі (адзіны выпадак з Брэсцкай вобласці), Жыткавіцкі, Акцябрскі – па шэсць прызначэнняў. Пры гэтым у шаснаццаці раёнах за гэты перыяд адбылося толькі па два прызначэнні. Пяць з іх знаходзяцца ў Гродзенскай вобласць.

[1] (адна і тая ж асоба магла атрымаць некалькі прызначэнняў

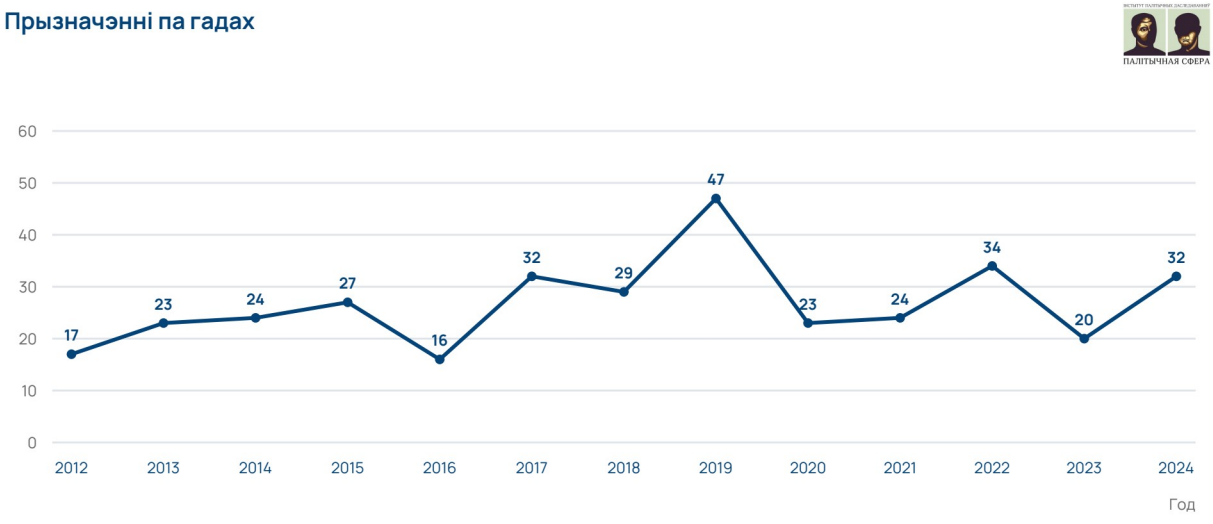
Табліца 2. Раёны з самай вялікай колькасцю ратацый, 2012-2024

Раён	Доля гарадскога насельніцтва	Колькасць прызначэнняў
Лоеўскі	56,3%	7
Дрыбінскі	31%	7
Жыткавіцкі	57,1%	6
Жабінкаўскі	58,9%	6
Касцюковіцкі	70%	6
Акцябрскі	55,6%	6

Акрамя геаграфіі, іншыя фактараў, якія б істотна ўплывалі на цякучасць кадраў не зафіксавана. Ратацыя крыху большая ў дэмаграфічна змяшаных раёнах, з доляй гарадскога насельніцтва ад 40 да 80 працэнтаў, але адрозненні невялікія і знаходзяцца ў дыяпазоне 3-3,8 прызначэнняў за ўвесь перыяд. Істотных адрознення ў колькасці ратацый і колькасці насельніцтва ў адміністратыўнай адзінкі таксама не фіксуецца.

Дынаміка прызначэнняў па гадам. Дынаміка прызначэнняў на пасады з’яўляецца важным параметрам, які дазваляе зрабіць некаторыя істотныя для разумення беларускай сістэмы назіранне. З аднаго боку прызначэнне кіраўнікоў ніжэйшага кіроўнага ланцуга можа быць адміністратыўнай руцінаю, але з іншага ўсвядомленай ці інтуітыўнай стратэгіяй, якая накіравана на дысцыплінаванае сістэмы. Увогуле за перыяд даследавання мела месца 348 прызначэння, што дае сярэдняе значэнне каля 26,8 прызначэнняў на год.

Графік 1. Колькасць прызначэнняў па гадам



Нельга сказаць, што дынаміку можна патлумачыць нейкімі пастаяннымі фактарамі, якія ўплывалі на ўвесь перыяд. Напэўна, для кожнага года сукупнасць палітычных і чыста адміністратыўных прычын магла адрозніваццa.

Мінімум прызначэнняў прыпадае на 2016 год, калі на фоне адноснай лібералізацыі палітычнага жыцця адбылася адміністратыўная паўза пасля прэзідэнцкіх выбараў 2015 года. Але найбольш цікавым выглядае наяўнасць піку 2019 года. У гэтым годзе адбылося каля 50 прызначэнняў, амаль у два разы больш, чым у сярэднім за перыяд даследавання, што выглядае як глыбокая чыстка ці абнаўленне рэгіянальнай вертыкалі ў рамках падрыхтоўкі да выбараў 2020 года, якая аднак не выратавалі сістэму ад глыбокага палітычнага крызісу.

Пры гэтым сярэдняя колькасць прызначэнняў да і пасля 2019 года не моцна адрозніваюцца – 24 да супраць 26,6 пасля, што яшчэ раз падкрэслівае значнасць анамаліі 2019 года. Перастаноўкі 2019 года закранулі каля 36% агульнай колькасці адміністратыўных пазіцый раённага і гарадскога ўзроўню, што вельмі шмат. Сярод прычын можна назваць: імкненне ўмацаваць вертыкаль у прадчуванні палітычнага крызісу, жаданне знізіць рызыкі рэгіянальнага пранікненне, з якой улады знаходзіліся ў працяглым канфлікце, дысцыплінаванае вертыкалі ва ўмовах дыскусій пра магчымы транзіт улады і іншае. Надзейны адказ даць у межах гэтага даследавання немагчыма і феномена патрабуе далейшага вывучэння.

У гэтым кантэксце таксама варта прыгадаць, што па вынікам мясцовых выбараў 2018 года ў саветы была прапушчана рэкордна нізкая колькасць апазіцыйных ці незалежных кандыдатаў, што можна лічыць першым захадам па зніжэнні палітычных рызыкаў у рэгіёнах. У 2019 года таксама закончыўся праект інтэграцыі несістэмных палітыкаў, якіх звязвалі з грамадзянскай супольнасць і палітычнай апазіцыяй у Палату прадстаўнікоў. Па вынікаў парламенцкіх выбараў у верасні 2019 года не звязаныя з дзяржаўнай сістэмай кандыдаты не атрымалі ніводнага мандата.

Падчас палітычнага крызісу прыпадае істотны спад актыўнасці прызначэнняў, калі чыноўнікаў увогуле пакінулі ў спакоі. Ажыўленне назіраецца толькі з 2022 года ва ўмовах стабілізацыі сістэмы і новых выклікаў звязаных з вайной Расіі супраць Украіны.

Працягласць паўнамоцтваў. Працягласць паўнамоцтваў паказвае наколькі чыноўнікі маюць час прывязацца да сваіх пасадаў і могуць выступаць прадстаўнікамі і нават стваральнікамі мясцовых супольнасцяў. Таксама нізкая цякучасць кадраў можна дэманстраваць большую прывабнасць тых ці іншых пасад/раёнаў.

У дадзеным выпадку аналіз магчымы толькі для чыноўнікаў, які завяршылі свае паўнамоцтвы, што ў нашай базе складае 341 чалавек. Вынікі паказваюць, што вельмі часта працягласць кадэнцый невялікая, што можна лічыць праявай некалькі фактараў:

1) агульная высокая кадравая цякучка і няўстойлівасць кадравай сістэмы на раённым і гарадскім узроўні,

2) пасада раённага кіраўніка вельмі часта выступае як прыступка да іншых пасадаў на абласным (радзей нацыянальным) узроўні і сама па сабе не з’яўляецца прывабнай з-за вялікіх патрабаванняў і высокай адказнасці, якія часта не заснаваны на выніках працы,

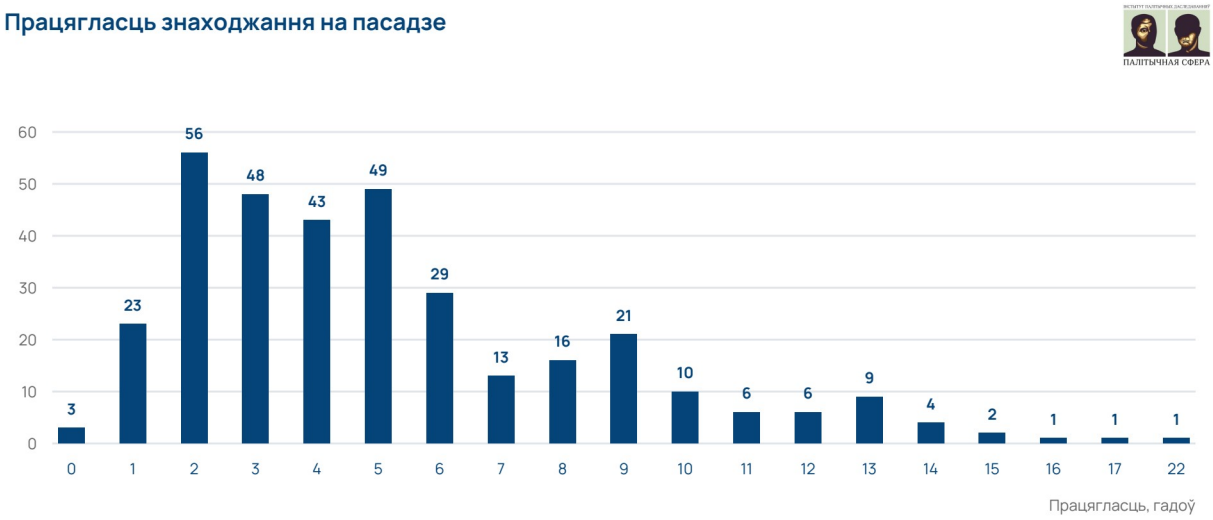
3) высокая ратацыя можа прадухіляць стварэнне і ўмацаванне мясцовых патранажных сувязяў, непрацягласць тэрмінаў кіравання можа такія сувязі паслабляць.

На нашу думку, сваё значэнне маюць усе гэтыя фактары, ступень якіх можа быць рознай у асобных выпадках і раёнах. Калі б пасады былі выбраныя, можна было б чакаць значна большай працягласці кандэнцый.

У адпаведнасці з нашымі дадзенымі абсалютна пераважаюць кароткія і нават вельмі кароткія перыяды выканання абавязкаў. Палова ўсіх кадэнцыя не перавышала чатыры гады, пры гэтым самым распаўсюджанай была працягласцю два гады (56 выпадкаў ці 16% ад агульнай колькасці). Нярэдкім выпадкам з’яўляецца кіраванне менш за год, пры гэтым менавіта на пасадзе кіраўніка, а не выконваючага абавязкі.

Такім чынам, тэрмін кіравання звычайна карацей за стандартны электаральны цыкл і стабільнасць кіравання ніжэй, чым гэта звычайна мае месца ў дэмакратычных краінах. Больш за пяць год на сваёй пасадзе знаходзілася толькі траціна чыноўнікаў, а дзесяць і больш год толькі 11,7% ад агульнай колькасці.

Графік 2. Колькасць кадэнцый па працягласці, 2012-2024



Рэкардсменаў, якія ўзначальвалі раёны пятнаццаць і больш год усяго пяць. Лідарам па нашай базе з’яўляўся Валерый Шляга, які ўзначальваў Нараўлянскі выканаўчы камітэт з 1996 па 2018 год, гэта значыць 22 гады. Сямнаццаць год узначальваў Астравецкі раён Адам Кавалька, шаснаццаць Ян Васілеўскі кіраваў Гродзенскім раёнам і па пятнаццаць год трымаліся на сваіх пасадах Мікалай Артюшкевіч і Вольга Мохарава ў Дзяржынскім Добрушскім раёне адпаведна. Прычын такой паспяховасці менавіта гэты кіраўнікоў нельга зразумець без дадатковага даследавання, але выглядае, што гэта больш звязана з суб’ектыўнымі фактарамі, чым рэгіянальнымі ці дэмаграфічнымі асаблівасцямі адміністратыўных адзінак.

Тым не менш, працягласць тэрмінаў моцна залежыць ад вобласці, што натуральным чынам звязана з аналізам колькасці прызначэнняў. У Магілёўскай і Гомельскай вобласці тэрміны знаходжання на пасадах значна карацей. Тут больш паловы кіраўнікоў знаходзіліся на сваіх пасадах не больш за

тры і дзве траціны не больш за чатыры гады. Пры гэтым самы распаўсюджаны тэрмін два гады: менавіта такую працягласць мелі 27-28% усіх прызначэнцаў, доўгатэрміновыя кадэнцыі ад 10 і больш год складалі толькі 6-9% ад агульнай колькасці.

Зусім іншая сітуацыя склалася ў Гродзенскай вобласці. Тут не больш за тры гады знаходзілася на пасадзе толькі 12% чыноўніка, не больш за чатыры менш за траціну (29%). Самымі распаўсюджанымі тэрмінамі былі 4 і 5 гады (па 17,7% кожны), а колькасць кадэнцый працягласцю больш ад 10 год склада нават больш 26%.

Іншыя вобласці знаходзіліся недзе паміж двума экстрэмумамі. Колькасць кадэнцый працягласцю не больш за тры гады тут складала 25-33%. Не больш за чатыры гады 40-47%. Кадэнцыі ад дзесяці год і даўжэй у Брэсцкай вобласці склала каля 19%, Віцебскай 13,7%, толькі Мінская па гэтаму паказчыку аказалася блізкай да Магілёўскай і Гомельскай 6,5%.

Сацыяльна-дэмаграфічныя параметры

Узрост прызначэння. Не па ўсім кіраўнікам мы маем дакладную звесткі пра год нараджэння, такая інфармацыя даступная толькі для 401 чыноўнікаў нашай базы. Агульны аналіз узросту паказвае, што на кіруючыя пасады ў раённых і гарадскіх выканаўчых камітэтах прызначаюцца пераважна людзі на піке сваіх кар’ерных магчымасцяў, гэта значыць пасада кіраўніка раёна далёка не першая ў кар’еры, а сама пасада прадугледжвае вырашаць дастаткова адказныя, але пры гэтым лакальныя задачы. У адваротным выпадку ўзроставая структура хілілася б ці ў бок больш маладых, ці сталых узростаў.

Для прызначэння на кіруючую раённую пасаду кандыдат мусіць прайсці па кар’ернай лесвіцы прынамсі 10-15 год, але пры гэтым не быць пенсійнага ці перад пенсійнага ўзросту, маючы яшчэ прынамсі 10-15 год актыўнай прафесійнай дзейнасці. Калі сыходзіць з наяўнай базы, то пад час прызначэння кіраўнікамі мясцовых выканкамаў у 80% выпадках маюць больш за 35 год і менш за 52 гады.

Пры гэтым, прызначэнне людзей маладзейшых за трыццаць год адзінкавыя і фіксаваліся не больш чым у 1% выпадках, маладзей за 36 год прызначаліся ў 7% выпадках. Дамінуючая група гэта людзі ва ўзросце 36-45 год, якія складалі больш за 50%, другая па значнасці 46-55 гады – каля 38%. Чыноўнікі старэйшыя а 55 год прызначаліся толькі ў 4,5% выпадкаў.

Табліца 3. Узрост на момант прызначэння па абласцях, 2012-2024

Узроставая група	Брэсцкая	Віцебская	Гродзенская	Гомельская	Магілёўская	Мінская
да 30 год	1,67%	0	0	1,25%	1,22%	0
30-35 год	1,67%	7,58%	6,25%	8,75%	4,88%	7,69%
36-45 год	58,33%	36,36%	47,92%	57,5%	53,66%	49,23%
46-55 год	30%	40,91%	45,83%	31,25%	40,244	40%
звыш 55 год	8,33%	15,15%	0	1,25%	0	3,08%

Узрост па абласцям. З рэгіянальных адрозненняў варта адзначыць выразна невялікае прызначэнне маладых людзе ва ўзросце да 35 год на кіруючыя пасады ў Брэсцкай вобласці – 3,3%. У іншых абласцях гэты ўзровень вагаўся ў дыяпазоне 6-10% і быў самым высокім у Гомельскай воласці.

Пры гэтым Брэсцкая вобласці была лідарам пра прызначэнні людзей ва ўзросце ад 36 да 45 года (58%), у той час як наступная вялікая ўзроставая група (46-55 года) склала толькі 30%. У гэтай вобласці таксама было адносна многа прызначэнцаў старэй 55 год.

Самай ўзроставым можна лічыць кіраўнічы корпус Віцебскай вобласці, толькі тут узроставая група 46-55 год пераважала над маладзейшай на дзесяць год у суадносінах 41% на 36%. Пры гэтым, доля прызначэнцаў старэй за 55 год была абсалютна рэкорднай – 15,2%.

У Гродзенскай вобласці назіраўся баланс паміж двума дамінуючымі групамі, доля якіх знаходзілася ў дыяпазоне 46-48%, пры гэтым прызначэнцаў старэй за 55 год зусім не было. У Гомельскай суадносіны паміж асноўнымі ўзростамі прыблізна адпавядалі Брэсцкай вобласці (56% на 31%), але пры практычна поўнай адсутнасці людзей старэй 55 года. Магілёўскай і Мінская сітуацыя аказаліся вельмі падобнымі з далямі асноўных узростаў 54%-40% і 49%-40% адпаведна.

Гендарны баланс. Традыцыйна для сучаснай беларускай сістэмы кіравання абсалютнае дамінаванне мужчын на ключавых пасадах у выканаўчай вертыкалі. Многія жанчыны робяць паспяховыя кар’еры ў сістэме (асабліва ў сферы фінансаў, аховы здароўя, культуры і некаторых іншых), але на пасады кіраўнікоў выканкамаў прызначаюцца практычна выключна мужчыны. За перыяд нашага даследавання толькі ў дзесяці выпадках на пасады прызначаліся жанчыны, што складае толькі каля 2% ад агульнай колькасці. Па чатыры жанчыны былі прызначаны ў Магілёўскай і Гомельскай вобласці, што можа быць вынікам большай цякучасці і зменлівасці кадраў у гэтых абласцях, яшчэ дзве былі прызначаны ў Віцебскай вобласці. І іншых рэгіёнах такіх прызначэнняў не было зусім.

Пры гэтым па працягласці знаходжання на пасадах прызначаныя жанчыны не выглядаюць прахаднымі асобамі. Вольга Мохарава ўзначальвала Добрушскі раён Гомельскай вобласці дзесяць год (2005-2015), гэта асабліва вылучаецца на фоне кадравай нестабільнасці ў рэгіёне, больш за тое, гэта ўключае яе ў пяцёрку самых працяглых кіраўнікоў раёнаў у перыяд вывучэння.

Найбольш вядомай фігурай з гэтай групы, без умоўна, з’яўляецца Наталля Качанава, якая ўзначальвала сем год Наваполацкі гарвыканкам, а пазней выйшла на нацыянальны палітычны ўзровень і на пэўным этапе пераўтварылася ў аднаго з самых уплывовых палітыкаў Беларусі.

Пяць год узначальвала Лоеўскі райвыканкам Вераніка Байкова (2017-2022), што таксама па працягласці дастаткова добры паказчык. Чатыры жанчыны заставаліся дзеючымі кіраўнікамі на момант завяршэння даследавання.

Такім чынам, кіраўніцтва раёнамі і гарадамі застаецца практычна выключна мужчынскіх светам, дзе доля жанчын не перавышае 2%. Нягледзячы на тое, што прыклады паспяховых кар’ер таксама мелі месца, яны з’яўляюцца выразным выключэннем. Жанчыны застаюцца скрайні недапрадстаўлены на рэгіянальных выканаўчых пасада, асабліва калі ўлічыць факт, што яны складаюць 45% ад складу раённых саветаў.

Месца нараджэння. Цікавым з’яўляецца магчымасць прасачыць, наколькі кіраўнікі раённага ўзроўню звязаны з рэгіёнам сваім паходжаннем. Натуральна, само паходжанне з вобласці можа не мець ніякага палітычнага значэння, асабліва пасля атрымання вышэйшае адукацыі ў іншым рэгіёне. Тым не менш, наяўнасць у сістэме кіравання абласцей мясцовых кадраў можа быць прыкметаю іх рэгіянальнага ўзнаўлення ці прынамсі захавання сувязі з мясцовым атачэннем, а таксама больш лёгкага патраплення ў эліту пры наяўнасці мясцовага паходжання, патранажных і сваяцкіх сувязяў.

Якім бы не было палітычнае значэнне гэтага феномена, даследаванне паказвае выразную сувязь паміж прызначэннямі кіраўнікоў і месца нараджэння/паходжання. Гэта характэрна для ўсіх абласцей, але асабліва для заходніх і паўночных – Гродзенская, Гомельскай і Брэсцкая.

Трэба сказаць, што месца нараджэння вядомае не для ўсіх кіраўнікоў райвыканкамаў, не атрымалася знайсці інфармацыю па прыблізна 18% прызначэнцаў, таму атрыманыя дадзеныя не з’яўляюцца абсалютна поўнымі. Тым не менш, асноўныя тэндэнцыі з наяўных дадзеных можна зафіксаваць.

Табліца 4. Доля народжаных на тэрыторыі вобласці, 2012-2024

Вобласць	Народжаныя ў вобласці %
Брэсцкая	71%
Віцебская	59%
Гродзенская	71%
Гомельская	73%
Магілёўская	51%
Мінская	37%

Як ужо было адзначана, найбольшая доля мясцовых сярод прызначэнцаў фіксуецца на Захадзе і поўдні Беларусі. У Гродзенскай, Гомельскай і Брэсцкай вобласці яна прыблізна аднолькавая і складае 71-73%, гэта значыць выразна больш за дзе траціны ад агульна колькасці. Выхадцы з іншых абласцей ці з-за мяжы Беларусі прадстаўлены адзінкамі. Найбольш народжаных па-за межам Гродзенскай вобласці прыйшло з Мінскай вобласці (тры кіраўніка), у Гомельскай з Магілёўскай (чатыры), а ў Брэсцкай з Гомельскай (усяго два).

Крыху менш мясцовых кіравала раёнамі ў Віцебскай (59%) і Магілёўскай (51%) вобласці, а найменш у Мінскай (37%). Найбольшым донарам кадраў для Віцебскай вобласці выступіла Магілёўскай (шэсць чалавек), для Магілёўскай ураджэнцы Расійскай федэрацыі (таксама шэсць чалавек), для Мінскай Брэсцкая вобласць (сем чалавек).

Адставанне Мінскай вобласці зразумела і можа лёгка быць тлумачана блізкасцю Мінска, які выступае месца прыцягнення кадраў з усёй краіны і чым бліжэй раён да сталіцы, тым ён больш прывабны для перараз меркавання кадраў з цэнтра. Што тычыцца іншых абласцей, то зноў варта

адзначыць Гродзенскую вобласць, якая дэманструе наяўнасць не толькі стабільнай кадравай сістэмы, але і працоўных механізмаў узнаўлення мясцовых кадраў. Магілёўская вобласць тут таксама дэманструе слабую ўнутраную арганізацыю.

Прысутнасць у кіраўніцтве раёнаў і гарадоў чыноўнікаў, які нарадзіліся за межамі Беларусі невялікая і вагаецца па абласцям у дыяпазоне 1,5-7,7%, а сярэдні паказчык па краіне складае 4,6%. Пры гэтым цікава, што самы высокі ўзровень не народжаных у Беларусі ў Магілёўскай вобласці, якая яшчэ раз дэманструе самы разнастайны і разнародны склад сваіх кіраўнічых кадраў – 8% ад агульнай колькасці, што ўключае чыноўнікаў народжаных на тэрыторыі сучасных Расійскай федэрацыі, Латвіі і Арменіі.

Але ўвогуле мясцовая вертыкаль прывязаная да вобласці нараджэння, дазваляе меркаваць пра наяўнасць рэгіянальных сваяцкіх і партнёрскіх стасункаў, а таксама патранажных сеціваў.

Як патрапіць у сістэму?

Для разумення мясцовых кіраўнікоў у якасці палітычнай групы, важна прааналізаваць адкуль яны патрапляюць на свае пасады. Гэта важна для разумення таго, наколькі такі прызначэнні кіруецца працэсамі ўнутры выканкама ці раёна, а наколькі звязаны з вобласцю ці нацыянальным узроўнем. Таксама гэта важна, каб зразумець наколькі раённая пасады выступаюць працягам кар’еры, а наколькі яе завяршэннем ці ўвогуле пакараннем.

Асноваю нашага аналізу будзе папярэдняе месца працы, гэта значыць пасада, якая стала прыступкаю да крэсла кіраўніка раённага ці гарадскога выканаўчага камітэту. Інфармацыю пра папярэднюю пасаду ўдалося зафіксаваць для 429 прызначэнняў, гэта значыць для 87% ад агульнай колькасці. Такім чынам, атрыманыя вынік не з’яўляюцца поўнымі, але дазваляюць фіксаваць асноўныя тэндэнцыі.

Найбольш відавочнай тэндэнцыяй у рэкрутаванні кадраў на пасаду раённага кіраўніка з’яўляецца прыцягненні іх з уласна мясцовых выканкамаў. Дадзеныя сведчаць, што гэта сапраўды вельмі важны канал і самы верагодны шлях да пасады. Такім чынам, пазіцыя кіраўніка раёна ў большасці выпадкаў бюракратычная, а не палітычная. З агульнага сукупнасці прызначэнняў 58% былі зроблены з пасад у раённых выканкамах – часам праз унутраныя перастаноўкі, часам праз міжраённыя пераводы.

Пры гэтым прасочваецца трываласць традыцыйнага рангавага ўзору прызначэння, калі найбольш верагоднай кандыдатурай з’яўляецца першы намеснік старшыні і адначасова начальнік упраўлення сельскай гаспадарскі і харчавання райвыканкаму. Акрамя традыцыі, для многіх раёнаў гэта рацыянальны бюракратычны выбар, бо сельская гаспадарка, звязаная з ёй прамысловасць і інфраструктура, часта складае істотную частку мясцовай эканомікі. Прызначэнні з пасады намесніка па сельскай гаспадарцы не толькі з’яўляюцца самым важным спосабам прызначэння ўнутры райвыканкаму, але і сярод прызначэнняў увогуле, складаючы больш за чвэрць – 25,6%. Часта кандыдат можа займаць гэтую пасаду вельмі непрацяглы час, нават менш года, але сустракаюцца выпадкі і значна больш працяглага досведу.

Значэнне гэтага механізму можа быць нават большым, калі ўлічыць што па нашай базе яшчэ 9,8% пераводаў адбывалася з пасад, якія ў біяграфіях проста пазначаліся “першы намеснік старшыні”. У

розных раёнах, у залежнасці ад узроўню ўрбанізаванасці і структуры эканомікі першыя намеснікі могуць мець розную спецыялізацыю, але істотная іх частка хутчэй за ўсё гэта намеснікі па сельскай гаспадарцы, таму іх унёсак у агульную колькасць прызначэннем можа быць заўважна вышэй за чвэрць.

Пасля першых намеснікаў па сельскай гаспадарцы, наступнымі па значнасці выступаюць пераводы з пасады кіраўніка іншага раёну, на такія пераводы прыпадае 14,5% ад агульнае колькасці. Гэта паказвае наколькі важнай з'яўляецца перамешванне мясцовай вертыкалі. На іншыя пасады раённых і гарадскіх выканкамаў: звычайныя намеснікі, старшыні ўпраўленняў і іншых падраздзяленняў прыпадае 6,3% усіх прызначэнняў.

Істотнай крыніцай кадраў таксама выступаюць дырэктары розных прадпрыемстваў і аб'яднанняў. Гэта могуць быць як калгасы і саўгасы, так і рознага кшталту рэарганізаваныя ОАО, ЗАО, унітарныя прадпрыемствы і іншае. Абсалютная іх большасць гэта дзяржаўныя прадпрыемствы, выпадкі прыватных адзінкавыя. Асноўная сфера дзейнасці – сельская гаспадарка і харчовая прамысловасць, але сустракаюцца таксама лясгасы, заводы будаўнічых матэрыялаў, гандлёвы і прамысловыя арганізацыі. На гэту катэгорыю прыходзіцца 15,2% усіх прызначэнняў.

Акрамя руху знізу ўверх і па гарызанталі ў межах выканаўчай вертыкалі, існуе і рух у адваротным напрамку – з абласных структур у раённыя і гарадскія. Значэнне гэтага каналу непараўнальна меншае, але таксама важнае з доляй 9,3% ад агульнай колькасці пераводаў.

Як і ў выпадку з раённымі выканкамамі найбольш часта такі рух ажыццяўляецца па сельскагаспадарчай лініі і на пасады раённых кіраўнікоў прызначаюцца кіраўнікі абласных упраўленняў па сельскай гаспадарцы. Наш аналіз зафіксавана не менш за 20 такіх пераводаў. У выключных выпадках на пазіцыі кіраўнікоў выканкамаў ссылаліся нават першыя намеснікі старшыняў аблвыканкамаў. Але пераводзіцца маглі і звычайныя намеснікі, а таксама кіраўнікі разнастайных структурных падраздзяленняў.

У большасці выпадках перавод з вобласці ў раён можна інтэрпрэтаваць як паніжэнне па службовай лесвіцы, якое адбываецца ці ў выніку праблем у асобным раёне, які патрабуюць рашучага рэагавання, ці ў якасці "высылкі". Хаця ў адзінкавых выпадках гэта прыводзіла да новага старту з трыумфальным вяртаннем у вобласць ці нават пераводам на нацыянальны ўзровень.

Асабліва ўвагі заслугоўвае перавод на раённы і гарадскія пасады з нацыянальнага ўзроўню. Такі перавод у абсалютнай большасці выпадках выглядае як значнае паніжэнне і адбываецца рэдка. У межах нашага масіву дадзеных зафіксавана ўсяго 16 такіх пераводаў ці 3,73% ад агульнай колькасці.

Асобна варта спыніцца на рэкрутацыі з сілавых структур і ведамстваў. Такая практыка ніколі не была ўласцівая для беларускай сістэмы кіравання – і ў постсавецкі, і тым больш у савецкі перыяд "сілавікі" былі выразна адасобленыя ад выканаўчай вертыкалі мясцовага ўзроўню, цыркулюючы ў межах сваёй кадравай сістэмы. У ваёй аснове такая сістэма захавалася і да гэтага часу, але пасля крызісу 2020 года назіраецца кропкавае пранікненне прадстаўнікоў сілавых структур на пасады раённых і гарадскіх кіраўнікоў.

За ўвесь перыяд даследавання фіксуецца 11 такіх пераводаў – 2,7% ад агульнай колькасці. Пяць з іх адбыліся з МУС, пры гэтым усе толькі пасля падзей 2020 года. Першае прызначэнне з міліцыі

было зроблена яшчэ восенню 2020 года, калі на пасаду кіраўніка Гомельскага раёна быў прызначаны Сяргей Ермаліцкі. Трэба адзначыць, што перад службай у МУС у свой час ён скончыў Беларускую сельскагаспадарчую акадэмію, але стаў кіраўніком з пазіцыі начальніка ўпраўлення Дэпартамента выканання пакаранняў МВД па Гомельскай вобласці. На прызначанай пасадзе ён пратрымаўся да 2023 года, калі быў пераведзены кіраваць Круглянскім раёнам.

Тры прызначэнні з сістэмы МУС адбыліся ў 2021 годзе. Чэрыкаўскі раён узначаліў Алег Малышэўскі, які да гэтага ўзначальваў упраўленне баявой службы Галоўнага ўпраўлення камандуючага унутранымі войскамі Міністэрства ўнутраных спраў. Іўеўскі раён узначаліў Ігар Генец. З 2010 па 2012 год ён узначальваў раённы аддзел унутраных спраў, а з 2017 быў намеснікам начальнікаў УУС па ідэалогіі і кадрам. У апошнім выпадку прызначэнне мела яшчэ больш цікавы характар – Браслаўскі раён узначаліў Вячаслаў, які з 2011 па 2018 год уначальваў райаддзел міліцыі гэтага ж раёна, дэманструючы эксперымент зрошчвання мясцовай міліцыі і выканаўчай вертыкалі. Але толькі адно прызначэнне можна лічыць значным – перавод у 2024 годзе на пасаду старшыні Наваполацкага выканкаму першага намесніка камандуючага ўнутранымі войскамі МУС Шгар Бурмістраў. Іншыя выпадку тычыліся невялікіх раёнаў. Тым не менш, пазначаныя прэцэдэнты дэманструюць вельмі новыя тэндэнцыі кадравай палітыкі апошніх год.

Кар’ерныя перспектывы

Знаходжанне на пасадзе кіраўніка рэгіянальнага выканкаму мае сваё завяршэнне. Як было пазначана вышэй, такое завяршэнне адбываецца звычайна хутка ці нават вельмі хутка, і чыноўнікі не затрымліваюцца на адным месцы доўга. Куды ж яны робяць наступны кар’ерны крок? З нашай базы ўдалося прааналізаваць 280 далейшых траекторый. На жаль, па значна частцы чыноўнікаў такая інфармацыя адсутнічае (вельмі часта людзі проста знікаюць з інфармацыйнай прасторы) таксама значная колькасць кіраўнікоў яшчэ знаходзяцца на пасадзе і адпаведна не магчыма прагназаваць іх наступны кар’ерны крок.

Арышт і пенсія. Старшынямі выканкамаў звычайна прызначаюцца адносна маладыя людзі, таму зыход з пасады рэдка завяршаецца пенсіяй. У нашай базе такія людзі склалі толькі 2% ад агульнай колькасці. Цікава, што дастаткова значная колькасць адхіляюцца ад сваіх пасады ў выніку крымінальнага пераследу, што дазваляе прыпісаць пасадам павышаную крымінагеннасць. Намі было зафіксавана больш за дваццаць такіх выпадкаў ці 7,5% ад агульнай колькасці. Пры гэтым рэальныя лічбы могуць быць значна большы, бо не пра ўсе крымінальныя справы паведамляецца публічна, а таксама не ўсе крымінальныя злачынствы кіраўнікоў завяршаюцца разбіральніцтвам і маюць вынікам толькі звальненне ці пераход на іншую працу. Але нават колькасць выяўленых выпадкаў уражвае.

Выхад з вертыкалі. Пенсія і арышт складаюць невялікую колькасць напрамкаў завяршэння кар’еры раённага кіраўніка, а які ж з’яўляюцца асноўнымі? Статыстычна самы распаўсюджаны варыянт гэта не рух уверх ці па гарызанталі, але “ўбок”, калі чыноўнік сыходзіць на працу, у абсалютнай большасці выпадкаў дырэктарскую, у разнастайныя дзяржаўныя гаспадарчыя суб’екты. З нашай выбаркі такі наступны кар’ерны крок зрабіла 29,3%. Вельмі часта, людзі замацоўваюцца на такіх пазіцыях і займаюць іх дзесяцігоддзямі і менавіта з іх выходзяць на пенсію.

Набор такіх гаспадарчых суб’ектаў вельмі шырокі – ад аграхолдынгаў і лясгасаў да сапраўды буйныя прамысловая прадпрыемствы. Але пераважна гэты ўсё такі прадпрыемствы харчовай прамысловасці (хелбзаводы, малочныя і кансервныя камбінаты). Хаця могуць быць мэблевыя фабрыкі, заводы па вытворчасці будаўнічых матэрыялаў, аб’екты энергетыкі, меліярацыі, адукацыі і іншыя. Цікава, што, нягледзячы на выразны сельскагаспадарчы профіль многіх кіраўнікоў, пераходзяць на працу ва ўласна агравыстворчыя прадпрыемствы яны дастаткова рэдка. Магчыма гэта звязана з імкненнем знайсці больш спакойнае і стабільнае месца.

Дастаткова папулярным рухам “убок” ад выканаўчай вертыкалі з’яўляецца пераход на працу ў “структуры грамадзянскай супольнасці”, як іх вызначае беларуская ўлада, а менавіта ў прафсаюзныя арганізацыі. Такі варыянт наступнай кар’еры складае 5,7% ад агульнай колькасці. Звычайна гэта прафсаюзная работа на абласным узроўні.

Рух па гарызанталі. Далейшы рух па гарызанталі, гэта значыць у межах сістэмы райвыканкамаў з’яўляецца другі па верагоднасці – 22,5%. Для кіраўніка гэта практычна ніколі не працяг працы ў сваім выканкаме, але пераход у іншы ў межах вобласці. Самы распаўсюджаны гэта пераход па логіцы перамешвання кадраў на пасаду старшыні іншага раёна ці горада, з захаваннем фармальнага статусу і паўнамоцтваў – 16,8% выпадкаў. Напрыклад, пераход з Полацкага райвыканкаму ў Верхнядзвінскі (Ігар Марковіч, 2019), ці з Кармянскага ў Жлобінскі (Іван Навуменка, 2017)

Значна радзей кіраўнік пераходзіць у іншы раён у пазіцыі намесніка ці, яшчэ радзей, кіраўніка ўпраўлення, адзела ці іншай адміністратыўнай адзінкі, што можна лічыць выразным кар’ерным паніжэннем – 3,2%. Напрыклад са старшыні Шклоўскага райвыканкаму на пасаду намесніка старшыні Горацкага (Андрэй Камко, 2021), ці з кіраўніка Расонскім раёнам на пасаду начальніка фінансавага аддзелу Мёрскага райвыканкаму (Аляксандр Шубскі, 2017).

Пры гэтым, пераводы ў іншыя вобласці, як на пасады кіраўнікоў, так і намеснікаў, маюць адзінкавы характар. Як паказваюць і іншыя параметры аналізу, кадравая сістэма раённых выканкамаў вельмі моцна сканцэнтравана на вобласці. Сярод такіх нетыповых можна зазваць перавод з Полацкага райкаму на пасаду старшыні адміністрацыі Савецкага раёну Мінска (Аляксандр Пазняк, 2013).

Перспектывы ў вобласці. Рух “наверх”, у апараты абласных выканкамаў з’яўляецца дастаткова натуральным для паспяховых кіраўнікоў раёна і выглядае цалкам рэалістычным, хоць і менш распаўсюджаны чым рух па раёнах і выхад з вертыкалі. Цалкам такія пераводы складаюць 15% ад агульнай колькасці. Як і ў выпадку раёнаў, перавод за межы вобласці дастаткова рэдкі, намі зафіксавана толькі дзевяць такіх пераводаў. Прыкладам такога нетыповага пераводу можа быць пераход з Уздзенскага райвыканкаму на пасаду першана намесніца старшыні Магілёўскага аблвыканкаму (Сяргей Савіцкі, 2022).

Самы распаўсюджаны рух па вертыкалі для раённых кіраўнікоў – на пасаду намесніка ці першага намесніка старшыні абласнога выканкаму, прыблізна столькі ж пераходзяць на пасаду кіраўніка структурнага падраздзялення – упраўленне адукацыі, аддзел транспарту і камунікацыі, камітэт дзяржаўнай маёмасці і іншае.

Нацыянальныя ўзровень. Маюць кіраўнікі раёнаў і гарадоў пэўныя перспектывы патрапіць і на нацыянальны палітычны і адміністратыўны ўзровень, хоць такія выпадкі сустракаюцца рэдка і звязаны з вельмі абмежаваным колам каналаў рэкрутавання.

На першым месцы знаходзіцца Палата прадстаўнікоў – 6,4% ад агульнай колькасці. Палітыка рэгіянальнага прадстаўніцтва ў ніжняй палаце парламента гэта ўстойлівая і дазваляе казаць пра наяўнасць пэўных нефармальных квот для мясцовай вертыкалі. Такая практыка замацавалася яшчэ на пачатку 2000х гадоў. У пэўнай ступені, рэгулярнае знаходжанне ў Мінску дазваляе мясцовым кіраўнікам пашырыць сеціва сваіх нефармальных стасункаў, а таксама ў некай ступені лабіраваць інтарэсы свайго рэгіёна ці галіны. Але перш за ўсё адбор у Палату прадстаўнікоў выглядае як сродак заахвочвання рэгіянальных кадраў. Знаходжанне на гэтай пасадзе не патрабуе вялікай колькасці абавязкаў і адказнасці, асабліва ў параўнанні з пасадаю кіраўніка выканкаму, і вельмі часта спалучаецца з магчымасцю спакойна дасягнуць пенсійнага ўзросту. Хаця часам дэпутаты і вяртаюцца ў свой рэгіён працягваюць працоўную дзейнасць, напрыклад дырэктарамі прадпрыемстваў.

Другім заўважным варыянтам патрапіць на нацыянальны ўзровень з’яўляецца пасада памочніка прэзідэнта па вобласці. Усяго намі зафіксавана адзінаццаць такіх пераводаў і кіраўнікі раёнаў з’яўляюцца прыкметнай крыніцай кадраў для такіх пасад. Важна адзначыць, што калі кар’еры ў межах выканаўчай вертыкалі вельмі моцна завязаны на вобласць, то з пасадай памочніка прэзідэнта ўсё абсалютна наадварот. Усе прызначэнні адбываюцца ў вобласці, у якіх чыноўнік не працаваў. Відавочна гэта правіла служыць прадухіленню ўмацавання і выкарыстання карпаратыўных сувязяў, якія памочнік/інспектар напрацаваў пад час сваёй кар’еры.

Некаторая верагоднасць існуе для кіраўнікоў мясцовых выканкамаў патрапіць і ў структуры ўраду, хоць гэта і здараецца рэдка. У межах нашага даследавання зафіксавана толькі сем такіх пераводаў, чатыры з якіх былі звязаныя Міністэрствам сельскай гаспадаркі і харчавання. Напрыклад, кіраўнік Мінскага раёну стаў Міністрам сельскай гаспадарцы і харчавання (Іван Крупко , 2020), а Нясвіжскага і Клецкага першым намеснікам міністра гэтага міністэрства (Аляксандр Ломскі). Таксама ў гэтым шэрагу можна згадаць, што страшныя Хойніцкага раённага выканкаму ўзначаліў дэпартамент пры Міністэрстве па надзвычайных сітуацыяй (Аляксандр Ціток).

І самым не тыповым, але пры гэтым трыумфальным стала прызначэнне кіраўніка Наваполацку Наталлі Качанавай на пасаду намесніка Прэм'ер-міністра, з чаго пачалася яе далейшая кар’ера кіраўніка Адміністрацыі прэзідэнта і старшыні Савета Рэспублікі.

Вывады

Рэгіянальныя адрозненні: Назіраецца істотная розніца ў частаце прызначэння кіраўнікоў райвыканкамаў паміж захадам і ўсходам краіны, якая працягваецца мінімум апошняе дзесяцігоддзе. Найбольш устойлівай з'яўляецца Гродзенская вобласць (у сярэднім 2,89 прызначэння і 2,6 кіраўніка на раён), а найбольшая цякучасць фіксуецца ў Магілёўскай (4,52 прызначэння і каля чатырох кіраўнікоў на раён) і Гомельскай (4,14 прызначэння) абласцях пры сярэднім паказчыку па краіне каля 3,7.

Гарызантальная і міжрэгіянальная мабільнасць: У Магілёўскай вобласці значна вышэйшая частата перакідвання кіраўнікоў паміж раёнамі па гарызанталі, а таксама зафіксаваны чатыры пераводы кіруючых кадраў з іншых абласцей. У Гродзенскай вобласці гарызантальныя пераводы мінімальныя, а пераводаў з іншых рэгіёнаў у Гродзенскую і Віцебскую вобласці не было ўвогуле.

Прычыны кадравай нестабільнасці: Высокая цякучасць на ўсходзе краіны сведчыць пра адміністрацыйныя і сацыяльна-эканамічныя праблемы, меншую прывабнасць працы і няздольнасць забяспечыць чаканыя вышэйшым кіраўніцтвам паказчыкі. Вырашальным фактарам з'яўляецца слабасць мясцовых супольнасцей, дзе адсутнічаюць механізмы кадравай стабілізацыі і размеркавання ўлады на мясцовым узроўні.

Раёны-лідары і стабільныя адзінкі: Абсалютнымі лідарамі па частаце ратацый сталі Лоеўскі і Дрыбенскі раёны (па 7 прызначэнняў — не радзей за раз на два гады), а таксама Касцюковіцкі, Жабінкаўскі (адзіны выпадак з Брэсцкай вобласці), Жыткавіцкі і Акцябрскі раёны (па 6 прызначэнняў). У той жа час у 16 раёнах адбылося ўсяго па два прызначэнні, пяць з якіх знаходзяцца ў Гродзенскай вобласці.

Адсутнасць уплыву дэмаграфіі: Акрамя геаграфіі, іншыя фактары — такія як агульная колькасць насельніцтва раёна або доля гарадскіх жыхароў— істотна не ўплываюць на цякучасць кадраў.

Роля ратацыі ў сістэме кіравання: Прызначэнне кіраўнікоў ніжэйшага кіроўнага ланцуга спалучае ў сабе як звычайную адміністрацыйную руціну, так і ўсвядомленую ці інтуітыўную стратэгію, скіраваную на дысцыплінаванне сістэмы.

Інстытут палітычных даследаванняў «Палітычная сфера»
Ад зямлі
Раённыя кіраўнікі як палітычная група

www.palityka.org

