© ПАЛІТЫЧНАЯ СФЕРА
ISSN 1819–3625 №16-17(1-2), 2011

Вадзім Смок

Рэгіянальная палітычная эліта Беларусі і Польшчы: параўнальны аналіз Гарадзенскай вобласці і Падляшскага ваяводства

Уводзіны

Тэма рэгіянальных элітаў у Беларусі не можа пахваліцца вялікай увагаю з боку даследнікаў у галіне палітычнай навукі. Упершыню рэгіянальныя эліты ў якасці часткі даследавання элітаў БССР былі згаданыя ў працы Майкла Урбана (2010: 76–96).[1] Больш сучасныя публікацыі па праблеме нельга назваць шматлікімі: артыкул Андрэя Казакевіча (2007), два артыкулы Пётры Натчыка са зборніку «Мясцовыя выбары ў найноўшай палітычнай гісторыі Беларусі» (2003а, 2003б) і ягоны ж артыкул «Беларуская наменклатура і лініі разлому ў яе асяроддзі» (2001), які ўскосна закранае гэтае пытанне.

М. Урбан вывучае кадравую сістэму БССР як сістэму ўладных адносінаў і спрабуе выявіць правілы яе структуравання. У якасці структурных фактараў аўтар абірае цэнтральны кантроль, рэгіянальныя ўплывы і патранажныя адносіны, даследуючы іх ролю ў кадравай сістэме метадам аналізу ланцуга вакансіяў. Апісанне метаду гл. (Урбан, 2010: 19–25).

У зборніку, прысвечаным мясцовым выбарам, П. Натчык аналізуе развіццё сістэмы мясцовай улады і яе ўзаемадзеянне з цэнтрам цягам 1990-х гадоў. Сярод фактараў, якія паўплывалі на кволае развіццё рэгіянальных элітаў, аўтар называе структуру эканомікі, захаванне ўплыву савецкіх інстытутаў і ўлады камуністычнымі элітамі, цэнтралізацыйную палітыку прэзідэнта з 1994 года, адсутнасць цікавасці грамадзянаў да палітыкі. Натчык паказвае, як праз змену заканадаўства пра мясцовыя ўлады і выбарчага заканадаўства, а таксама праз кадравую палітыку адбывалася цэнтралізацыя ўлады ў Беларусі і падпарадкаванне мясцовай палітычнай і

[1] Даследаванне праводзілася ў 1980-х гадах, яго вынікі былі надрукаваныя ў 1989 годзе, яшчэ да распаду СССР (Urban, 1989).

эканамічнай эліты цэнтру, перадусім прэзідэнту (Натчык, 2003б: 20–54).

Пры разглядзе мясцовых выбараў 1995 і 1999 гадоў аўтар аналізуе склад кандыдатаў у дэпутаты мясцовых Саветаў і склад Саветаў па выніках выбараў, выдзяляючы шэраг групаў: статусны дырэктарат, прамысловы дырэктарат, працаўнікоў сельскай гаспадаркі, інтэлігенцыю і бізнесоўцаў. Даследнік паказвае, што ў працэсе ўсталявання аўтарытарнага рэжыму і цэнтралізацыі ўлады зніжаецца роля партыяў, а таксама інтэлігенцыі ды бізнесоўцаў у працэсе фармавання мясцовых прадстаўнічых органаў. На першы план выходзіць дырэктарат мясцовых прадпрыемстваў і ўстановаў, пастаўленых у залежнасць ад цэнтральных уладаў (Натчык, 2003а: 55–79).

А. Казакевіч аналізуе біяграфічныя звесткі дэпутатаў абласных Саветаў, абраных ў 1999, 2003 і 2007 гадах. Аўтар разглядае выбарчую дысцыпліну, партыйнае прадстаўніцтва, ўзроставую і гендарную структуру, тэрытарыяльнае прадстаўніцтва. Даследаванне паказвае пэўнае старэнне дэпутацкага корпусу і пэўны парытэт паміж дзвюма дамінантнымі групамі: дэпутатамі ва ўзросце 40–50 і 50–60 гадоў, якія займаць кіроўныя пасады ў розных галінах эканомікі. Апроч таго, фіксуюцца тэрытарыяльныя адрозненні ў фармаванні Саветаў, спробы іх мадэлявання зверху, заняпад партыйнага прадстаўніцтва і рост прадстаўніцтва жыхароў абласных цэнтраў і значных гарадоў (Казакевіч, 2007: 54–55).

Праблемная і метадалагічная нераспрацаванасць прадмету рэгіянальных элітаў пакідае перспектыўную прастору для даследаванняў. Пытанне метадалогіі вывучэння беларускіх элітаў застаецца адкрытым, што адзначаюць і даследнікі: «*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.* [...] *Для распачынання даследаванняў у гэтай сферы адзіным надзейным выйсцем, на нашу думку, з'яўляецца арыентацыя на фармальныя структуры...*» (Беларуская эліта..., 2010: 4–5). У згаданых вышэй даследаваннях аўтары (Андрэй Казакевіч, Дзяніс Мельянцоў, Валерыя Касцюгова ды іншыя) арыентуюцца на аналіз фармальных інстытутаў дзяржаўнай улады. На наш погляд, гэты падыход сапраўды найбольш прадуктыўны для даследавання беларускіх элітаў. Вывучэнне фармальных інстытутаў можна працягнуць праз пашырэнне метадалогіі. Адным з кірункаў такога пашырэння можа быць параўнальны аналіз, пакладзены ў аснову нашага даследавання.

У пералічаных працах аўтары проста або ўскосна гавораць пра чыннікі, якія ўплываюць на асаблівасці фармавання мясцовых элітаў. Сярод іх найбольш значнымі, на нашу думку, ёсць гістарычная спадчына, палітычны рэжым і структура эканомікі. Гісторыя дазваляе прасачыць перадумовы цяперашняй мадэлі фармавання элітаў, а складнікамі гэтай мадэлі выступаюць другі і трэці чыннікі.

Палітычны рэжым стварае правілы рэкрутацыі, у залежнасці ад якіх доступ у эліты мае больш шырокі спектр палітычных групаў (пры дэмакратычным рэжыме) або іх вузкі спектр (пры аўтарытарным рэжыме). Таксама рэжым вызначае цэнтралізаваны або дэцэнтралізаваны тып стасункаў паміж элітамі на розных узроўнях кіравання. Эканамічная структура краіны грае важную ролю ў структураванні элітаў, бо перадвызначае характар іх эканамічных інтарэсаў і ступень афіліяцыі з дзяржаўным або прыватным сектарам. Напэўна, адрозненні гэтых чыннікаў у розных выпадках павінны прыводзіць да розных умоваў фармавання элітаў. Гэты тэзіс мы выкарыстаем у якасці гіпотэзы для нашага даследавання.

Каб праверыць яе, мы паспрабуем правесці параўнальны аналіз з мэтаю выявіць залежнасць складу рэгіянальнай эліты ад пералічаных чыннікаў. У якасці двух выпадкаў мы прапаноўваем адзін рэгіён Беларусі – Гарадзенскую вобласць і адзін рэгіён Польшчы – Падляшскае ваяводства. Гэта суседнія рэгіёны, якія маюць працяглую супольную гісторыю і культуру, яны блізкія паводле колькасці насельніцтва і структуры населеных пунктаў. Але ў другой палове XX стагоддзя рэгіёны апынуліся ў розных дзяржавах, што паспрыяла іх разыходжанню. Такая сітуацыя, трэба меркаваць, абумоўлівае адрозненне чыннікаў (фактараў), што ўплываюць на фармаванне рэгіянальных элітаў. Параўнанню чыннікаў прысвячаецца першая частка працы. У ёй разглядаюцца ключавыя моманты палітычнага і сацыяльна-эканамічнага развіцця Беларусі і Польшчы з канца Другой сусветнай вайны да падзення камуністычных рэжымаў. Далей праводзіцца параўнанне сямі характарыстыкаў палітычнага рэжыму дзвюх краінаў паводле метадалогіі «Freedom House», і, нарэшце, мы параўнаем эканамічную структуру рэгіёнаў.

Другая частка змяшчае параўнанне структуры рэгіянальных прадстаўнічых органаў улады цягам трох скліканняў Гарадзенскага абласнога Савета дэпутатаў (2003–2007, 2007–2010, з 2010 – да гэтага часу) і Сейміка Падляшскага ваяводства (2002–2006, 2006–2007, з 2007 – да гэтага часу). Пад структураю мы маем на ўвазе аналіз дэпутатаў паводле шэрагу параметраў: сектар і сфера занятасці, узровень пасады, месца жыхарства, узрост, пол. Выбар параметраў абумоўлены наяўнасцю інфармацыі пра іх у адкрытым доступе і, часткова, распрацаванасцю ў папярэдніх даследаваннях рэгіянальных элітаў. Асабістыя звесткі дэпутатаў Сейміка даступныя ў бюлетэні публічнай інфармацыі Падляшскага ваяводства (Oświadczenia majątkowe za 2004; Oświadczenia majątkowe za 2006, Oświadczenia majątkowe za 2006 rok złożone w 2007 roku). Звесткі дэпутатаў абласнога Савета XXVI склікання змешчаныя на інтэрнэт-старонцы Гарадзенскага абласнога выканаўчага камітэта (Гродзенскі абласны…), XXV і XXIV скліканняў – у газеце «Гродзенская праўда» (Гродзенская праўда 2003, 2007). Вынікі параўнання мы паспрабуем праінтэрпрэтаваць з гледзішча трох чыннікаў, апісаных у першай частцы. Такім чынам, мы, па-першае, праверым пастаўленую гіпотэзу,

па-другое, паспрабуем выявіць і апісаць асаблівасці фармавання органаў улады ў двух рэгіёнах. Пры гэтым мы будзем абапірацца на ўжо пералічаныя і некаторыя іншыя даследаванні беларускіх і польскіх аўтараў.

I. Чыннікі фармавання рэгіянальнай эліты

Гістарычная спадчына. Істотнае разыходжанне ў жыцці двух рэгіёнаў пачынаецца ў 1944 годзе, калі Беласточчыну перадалі Польшчы, а Гарадзеншчына засталася ў складзе БССР. Пры пэўнай ступені залежнасці ад СССР Польшча была суверэннаю дзяржаваю, мела дзяржаўныя традыцыі ды моцную нацыянальную ідэнтычнасць. Пасля смерці Сталіна Польшча стала на шлях большае самастойнасці і пачала будаваць сацыялізм, які адрозніваўся ад савецкага. Камуністычная партыя была адзіным палітычным суб'ектам, але ў эканоміцы захоўваліся элементы рынку, існаваў прыватны сектар у прамысловасці, гандлі і сельскай гаспадарцы. Каталіцкі Касцёл быў моцным і ўплывовым актарам, нягледзячы на спробы камуністычных элітаў зменшыць яго ўплыў.

Польскае грамадства было больш адкрытае і ўлучанае ў агульнаеўрапейскія працэсы, у інтэлектуальных асяродках стала адбываліся дыскусіі наконт альтэрнатыўных шляхоў развіцця краіны. Польская эканоміка пастунова інтэгравалася з еўрапейскаю праз інвестыцыі ды стварэнне прадпрыемстваў з заходнім капіталам. Насельніцтва Польшчы цягам другой паловы XX стагоддзя неаднаразова праявіла сваю здольнасць да самаарганізацыі ды адстойвання інтарэсаў перад камуністычным кіраўніцтвам праз масавыя страйкі, якія часта прыводзілі да чалавечых ахвяраў. Галоўную ролю ў гэтым працэсе гралі прафесійныя звязы, якім аказвалі падтрымку іншыя апазіцыйныя рэжыму групы. Урэшце ціск на камуністычнае кіраўніцтва прывёў да перадачы ўлады апазіцыі ды правядзення глыбокай трансфармацыі палітычнага і эканамічнага ладу ў краіне (Prażmowska, 2010: 158–260).

Пасля канчатковага далучэння да БССР у 1944 годзе на Гарадзеншчыне ажыццяўлялася агульнасавецкая палітыка. На новадалучанай тэрыторыі ўсталёўвалася савецкая адміністрацыя, якая працавала ва ўмовах таталітарнага камуністычнага рэжыму. Улады правялі поўную калектывізацыю ў сферы сельскай гаспадаркі, ліквідавалі прыватны гандаль і вытворчасць. Вялікую колькасць насельніцтва рэпрэсавалі і выселілі ў іншыя часткі СССР. Уз'яднанне Заходняй і Усходняй Беларусі характарызавалася знішчэннем нацыянальнай культуры і актыўнаю русіфікацыяй. Змякчэнне рэжыму пасля смерці Сталіна не прынесла значных зменаў, апроч спынення масавых рэпрэсіяў. Адбылася пэўная дэцэнтралізацыя кіравання ў межах рэспублікаў СССР ды іх рэгіёнаў, аднак КПСС захоўвала манапольны кантроль над усімі сферамі жыцця. У такіх умовах з'яўленне апазіцыйных уладам групаў было немагчымае. Дысідэнцкія колы былі малакалькасныя і не мелі ўплыву на грамадскае жыццё, а рэлігійныя

Табліца 1. Рэйтынгі дэмакратыі ў Беларусі і Польшчы[2]

Краіна	ВП	ГС	НМ	НДК	МДК	НСС	К	РД
Беларусь	7.00	6.00	6.75	6.75	6.75	6.75	6.00	6.57
Польшча	1.50	1.50	2.25	2.75	1.75	2.50	3.25	2.21

Крыніца: Nations in transit 2011 country report: Poland; Nations in transit 2011 country report: Belarus. Freedom House (2011).

інстытуты заставаліся пад кантролем дзяржавы. Цягам другой паловы XX стагоддзя ў Беларусі стварылі вялікі прамысловы комплекс, які быў адным з элементаў агульнасавецкай вытворчай сістэмы. Гэтым удалося дасягнуць пэўнага ўзроўню дабрабыту, якога не бачылі папярэднія пакаленні насельніцтва, што жылі ў вёсцы.

Напрыканцы 1980-х Беларусь слаба прымала ідэі перабудовы, тут адсутнічалі значныя сілы, гатовыя да пераўтварэнняў. Рэфармісцкія ідэі існавалі збольшага ў інтэлектуальных асяродках і мала цікавілі асноўную масу насельніцтва. Абыякавасць працоўных выявілася і ў няздольнасці стварыць масавыя незалежныя прафесійныя аб'яднанні. Але ўрэшце неэфектыўная сацыялістычная эканоміка і цэнтралізаванае кіраванне прывялі да крызісу ў СССР, што разам з іншымі фактарамі сталася прычынай яго распаду. Беларусь зрабілася незалежнаю дзяржаваю, але саветызаваная палітычная і эканамічная эліта не рабіла спробаў глыбока рэфармаваць дзяржаўны лад і эканоміку, а слабыя контрэліты не здолелі атрымаць уладу, каб правесці рэформы (Мірановіч, 2003: 81–167).

Палітычны рэжым. Для параўнання палітычных рэжымаў у дзвюх краінах зручна будзе скарыстацца метадалогіяй «Freedom House», заснаванай на ацэнцы сямі паказнікаў і агульным выніковым рэйтынгу дэмакратыі. Ацэнка праводзіцца штогод на падставе дакладу, які робіць эксперт з кожнай канкрэтнай краіны пры дапамозе групы навукоўцаў і экспертаў «Freedom House». Катэгорыі адлюстроўваюць найбольш істотныя элементы палітычнага рэжыму і складаюцца з набору пытанняў, паводле якіх аўтар піша даклад.

Ацэнка праводзіцца паводле сямібальнай шкалы, дзе найвышэйшая лічба адпавядае найгоршай сітуацыі ў гэтай сферы, і наадварот (Freedom House, 2011c). У гэтай табліцы прадстаўленыя звесткі за 2011 год (Freedom House, 2011a, 2011b).

Паводле класіфікацыі рэжымаў «Freedom House», абедзве краіны належаць да палярных групаў: Польшча – да кансалідаванай дэмакратыі, Беларусь – да кансалідаванага аўтарытарнага рэжыму. Варта адзначыць, што гэтыя паказнікі для Беларусі за апошняе дзесяцігоддзе застаюцца прыкладна на адным узроўні, у той

[2] ВП – выбарчы працэс; ГС – грамадзянская супольнасць; НМ – незалежныя медыя; НДК – нацыянальнае дэмакратычнае кіраванне; МДК – мясцовае дэмакратычнае кіраванне; НСС – незалежная судовая сістэма; К – карупцыя; РД – рэйтынг дэмакратыі

час як паказнікі Польшчы за гэты час пагоршыліся ў сярэднім на адзін пункт. Аднак гэта не дае сур'ёзных падставаў сумнявацца ў істотнай розніцы іх палітычных сістэмаў. Цяпер разгледзім некаторыя найбольш важныя для нашага даследавання ўласцівасці палітычных рэжымаў у Беларусі і Польшчы на падставе дакладаў за 2011 год. Пры гэтым мы паспрабуем вызначыць ролю кожнай катэгорыі ў працэсе фармавання і функцыянавання элітаў.

Выбарчы працэс. Цэнтральным у дачыненнях грамадзянаў і кіроўных элітаў ёсць выбарчы механізм, які ў дэмакратычных грамадствах запускаецца праз фармаванне інстытутаў улады шляхам свабодных канкурэнтных выбараў. Дэмакратычныя выбары забяспечваюць спаборніцтва элітаў ды іх справаздачнасць, дазваляючы грамадзянам самім абіраць і змяняць палітычнае кіраўніцтва. Такім чынам, любому чальцу супольнасці могуць быць дэлегаваныя правы на распрацоўванне і рэалізацыю палітыкі ды іншыя функцыі, якімі валодаюць інстытуты ўлады паводле заканадаўства канкрэтнай краіны. Свабодныя выбары, як правіла, вядуць да ўзнікнення разнастайных элітных групаў, якія існуюць ва ўмовах палітычнай канкурэнцыі. Адсутнасць умоваў для дэмакратычных выбараў вядзе да страты сэнсу самога выбарчага механізму і замацавання ва ўладзе адной групы. У такім выпадку выбары служаць іншым мэтам, якія зыходзяць не знізу, ад грамадзянаў, а ад кіраўніцтва. Напэўна, найбольш істотнымі мэтамі такіх выбараў выступаюць захаванне палітычнага статус-кво і недапушчэнне канкурэнцыі ды барацьбы за ўладу. Не менш важным ёсць захаванне мінімальнай ступені легітымнасці ўлады перад грамадзянамі і міжнароднымі актарамі.

Выбары ў Беларусі характарызуюцца поўным кантролем улады над выбарчым працэсам і медыя, што пакідае альтэрнатыўным кандыдатам мала шанцаў на перамогу. Яскравымі прыкладамі заняпаду інстытута выбараў у Беларусі ёсць высокая выбарчая дысцыпліна і знікненне прадстаўніцтва партыяў у рэгіянальных прадстаўнічых органах улады (Казакевіч, 2007: 42–46). Гэта разам з істотным абмежаваннем свабоды слова, сходаў і асацыяцыяў сталася прычынаю страты большасцю палітычных сілаў патэнцыялу палітычнай барацьбы і заняпаду партыйнай палітыкі ў 2000-я гады. Палітычны працэс у Польшчы заснаваны на свабоднай канкурэнцыі палітычных партыяў. Партыі выступаюць асноўнаю крыніцаю рэкрутацыі элітаў у прадстаўнічыя органы. У сярэднім у Сейміку Падляшскага ваяводства цягам трох скліканняў былі прадстаўленыя 4–5 галоўных палітычных партыяў Польшчы, а да партыйных фракцыяў звычайна далучаліся ўсе дэпутаты за выключэннем аднаго-двух чалавек.

Нацыянальнае дэмакратычнае кіраванне. Гэты паказнік закранае шырокі спектр пытанняў канстытуцыйнага ўладкавання і сістэмы дзяржаўнага кіравання: падзел уладаў, удзел грамадзянаў у прыняцці рашэнняў і кіраванні, легітымнасць і стабільнасць улады, эфектыўнасць

і незалежнасць працы заканадаўчай і выканаўчай улады, а таксама сілавых структураў. У тэрмінах элітаў гэта значыць сістэму ўзаемаадносінаў элітных групаў паміж сабой і грамадзянамі. Дэмакратычная сістэма павінна забяспечваць раўнавагу і ўзаемны кантроль розных групаў, а таксама магчымасць для грамадзянаў уплываць на працэсы, якія адбываюцца ў элітах.

У персаналісцкім аўтарытарным рэжыме Беларусі ўсе галіны ўлады і дзяржаўныя інстытуты асабіста або апасродкавана падпарадкаваныя прэзідэнту, які мае вялікія паўнамоцтвы ў іх фармаванні і нефармальны ўплыў на любыя дзяржаўныя пытанні. Прадстаўнічая ўлада, якая фармальна мае статус заканадаўчага органа, насамрэч мала ўплывае на заканадаўчы працэс. Галоўнымі распрацоўшчыкамі і выканаўцамі палітычных рашэнняў і дзяржаўнай палітыкі выступаюць вышэйшыя выканаўчыя структуры. У сваю чаргу ўдзел грамадзянаў у прыняцці рашэнняў зведзены да мінімуму, адпаведныя механізмы адсутнічаюць або не працуюць, як і механізмы грамадскага кантролю. Польская палітычная сістэма прадугледжвае падвоеную выканаўчую ўладу ў асобе прэзідэнта і прэм'ер-міністра (прэзідэнт мае меншыя паўнамоцтвы) ды заканадаўчую ў выглядзе двухпалатнага парламента. Наяўнасць плюралістычнай палітычнай сістэмы і разнастайнасць удзельнікаў – партыяў, медыя і НДА – дае іншым актарам магчымасць кантраляваць палітычны працэс.

Мясцовае самакіраванне. Гэтая катэгорыя асабліва важная для разгляданых намі рэгіянальных элітаў, бо вызначае іх статус і паўнамоцтвы ў палітычнай сістэме. Мясцовае дэмакратычнае кіраванне прадугледжвае аўтаномію ад цэнтральных уладаў у кіраванні мясцовымі справамі і ўдзел прадстаўнікоў мясцовай супольнасці, а таксама фармаванне мясцовых органаў улады дэмакратычным шляхам.

Прэамбула і першы раздзел Канстытуцыі Польшчы забяспечваюць прынцыпы субсідыярнасці, дэцэнтралізацыі ды аўтаноміі самакіравання, якое на сёння існуе на трох узроўнях (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997: 16,17). Сучасны рэгіянальны падзел Польшчы адбыўся ў выніку адміністрацыйнай рэформы 1999 года, якая прадугледжвала стварэнне самакіравання на ўзроўнях ваяводстваў і паветаў, а таксама аддзяленне самакіравання ад дзяржаўнай адміністрацыі (Imiołczyk i Regulski, 2007). Асноўным органам рэгіянальнага самакіравання зрабіўся Сеймік ваяводства – выбарны прадстаўнічы орган, з якога фармуецца выканаўчы орган самакіравання – управа на чале з маршалкам. Гэты орган прадстаўляе жыхароў ваяводства і адказвае за яго развіццё. Цэнтральны ўрад на ўзроўні рэгіёну прадстаўляе Камітэт ваяводства на чале з ваяводам, які дбае пра інтарэсы дзяржавы. Пры гэтым ваяводскае самакіраванне не можа ўмешвацца ў справы ніжэйшых узроўняў (паветаў і гмінаў) і ў сваю чаргу абароненае ад умяшання дзяржавы ў справы самакіравання. У кампетэнцыі ваяводскага самакіравання ўваходзяць

гаспадарчае развіццё, інфраструктура, навука і адукацыя, навакольнае асяроддзе, грамадская бяспека і шэраг іншых сфераў (Ustawa o samorządzie województwa, 1998:11, 14).

У Беларусі мясцовае самакіраванне ёсць часткаю дзяржаўнай улады і працуе ў агульнадзяржаўных інтарэсах ды інтарэсах насельніцтва, што жыве на пэўнай тэрыторыі. Пры гэтым адсутнічае прынцып субсідыярнасці, і ніжэйшыя ўзроўні самакіравання падпарадкоўваюцца вышэйшым, перадусім цэнтральным уладам. У сістэму органаў мясцовай улады ўваходзяць Саветы, выканаўчыя і распарадчыя органы. Саветы – гэта прадстаўнічыя органы, іх на ўсеагульных выбарах абірае насельніцтва. Артыкул 121 Канстытуцыі надае Саветам чатыры выключныя кампетэнцыі: зацвярджэнне праграмаў сацыяльна-эканамічнага развіцця, мясцовых бюджэтаў і справаздачаў пра іх выкананне; устанаўленне мясцовых падаткаў і збораў; вызначэнне парадку кіравання камунальнаю маёмасцю; прызначэнне мясцовых рэферэндумаў. Выканаўчыя органы – камітэты, падкантрольныя і падсправаздачныя прэзідэнту, а таксама ўраду. Выканаўчыя камітэты распрацоўваюць і ажыццяўляюць увесь комплекс мясцовай палітыкі. Згодна з нададзенымі Савету заканадаўствам паўнамоцтвамі, ён мае статус інстытута зацвярджэння праектаў мясцовай палітыкі. Гэта значыць, што дэпутаты таксама бяруць удзел у палітычным працэсе праз працу пастаянных камісіяў, абмеркаванне на сесіях, унясенне зменаў і прапановаў. Але палітычная аўтаномія Савета не можа выходзіць за межы нацыянальнай палітыкі і зацверджаных цэнтрам праграмаў (Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, 1994:117, 119, 120, 121; О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, 2010: 1.1, 1.3, 38.3, 41).

Такім чынам, рэгіянальныя прадстаўнічыя органы Беларусі і Польшчы істотна адрозніваюцца статусам і паўнамоцтвамі ў нацыянальнай і мясцовай палітычнай сістэме. Сеймік уяўляе з сябе палітычны цэнтр ваяводства ў сферы нададзеных яму кампетэнцыяў, тады як Савет – толькі элемент сістэмы кіравання на абласным узроўні з палітычнаю перавагай у бок выканаўчых камітэтаў, падпарадкаваных цэнтральнаму ўраду.

Грамадзянская супольнасць. Грамадзянская супольнасць уяўляе з сябе добраахвотнае калектыўнае дзеянне грамадзянаў у публічнай сферы, аўтаномнае ад дзяржавы і заснаванае на агульных інтарэсах і нарматыўным кансенсусе (Чарноў, 2009). Гэта важны інстытут прадстаўніцтва і рэалізацыі інтарэсаў, які таксама выступае крыніцаю рэкрутацыі лідараў і ажыццяўляе кантроль над уладамі. Таму ўмовы ўтварэння, працы і колькасць грамадскіх арганізацыяў лічацца важнымі фактарамі фармавання элітаў.

Недзяржаўны сектар у Польшчы, як і па ўсёй Усходняй Еўропе, адносна слабы, калі параўноўваць з Заходняй Еўропай, аднак у той жа час ён значна мацнейшы за беларускі. Колькасць недзяржаўных арганізацыяў (НДА) у Падляшскім ваяводстве складае каля 3200 (Baza organizacji…), тады як па ўсёй Беларусі афіцыйна зарэгістраваных НДА на 1 ліпеня 2011 года было

толькі 2402 (Министерство юстиции...). Умовы рэгістрацыі і працы НДА ў Беларусі надзвычай складаныя, бо недзяржаўны сектар разглядаецца ўладамі як частка палітычнай апазіцыі, а не партнёр у рашэнні грамадскіх праблемаў. Шмат якія арганізацыі існуюць без рэгістрацыі, што павялічвае магчымасць ціску, у тым ліку і праз прыцягненне да крымінальнай адказнасці. Польскія НДА карыстаюцца падтрымкай як самой дзяржавы, што стварыла ім спрыяльныя інстытуцыйныя ўмовы для развіцця, так і структурных фондаў Еўрапейскага звязу, што дазваляе ім акумуляваць значныя сродкі для сваёй дзейнасці.

Незалежныя медыя. Медыя – гэта яшчэ адзін важны інструмент кантролю над элітамі, а таксама сродак камунікацыі паміж элітамі і грамадствам. У сучасную эпоху масавай камунікацыі медыя набываюць асаблівую значнасць. Магчымасць кантраляваць змест, парадак дня, успрыманне грамадствам рэчаў – гэта магутная крыніца ўлады. У такой сітуацыі важнымі падаюцца гарантыя свабоды прэсы і разнастайнасць сродкаў інфармацыі, якая забяспечвае прадстаўніцтва разнастайных інтарэсаў ды іх канкурэнцыю.

Улады Беларусі кантралююць большую частку электронных і друкаваных медыя, а таксама робяць спробы кантраляваць інтэрнэт. Камунікацыя мае аднабаковы характар – зверху ўніз, а магчымасць кантролю элітаў выключаная. На мясцовым узроўні незалежныя медыя, як правіла, адсутнічаюць зусім, за выключэннем інтэрнэт-праектаў. Польскія медыя, як бадай і большасць медыя ў свеце, цяжка назваць цалкам незалежнымі, але іх разнастайнасць паводле формы ўласнасці і палітычнай прыхільнасці забяспечвае надзейны бар'ер ад аднабаковай інтэрпрэтацыі падзеяў у грамадстве і палітыцы.

Незалежная судовая сістэма. Незалежная судовая сістэма грае важную ролю ў выкананні элітамі законаў і абароне правоў ды свабодаў грамадзянаў. Яна перадухіляе імкненне элітаў распаўсюджваць уладу па-за нададзенымі законам паўнамоцтвамі і займацца дзейнасцю, якая не адпавядае інтарэсам грамадства. Судовая ўлада ў Беларусі кантралюецца выканаўчай уладай у асобе прэзідэнта, які прызначае суддзяў і мае паўнамоцтвы па-за кампетэнцыяй выканаўчай улады. Згодна з існаю практыкаю, ніводзін з вышэйшых чыноўнікаў не можа праследавацца ў судовым парадку без згоды прэзідэнта, а пераслед палітычных апанентаў ажыццяўляецца рэгулярна і з парушэннем заканадаўства. Польшча таксама мае праблемы з палітызацыяй судовай улады, але гэта праблемы зусім іншага маштабу. Кіроўныя эліты Польшчы не маюць у дачыненні да правасуддзя паўнамоцтваў, падобных да тых, што мае прэзідэнт у Беларусі.

Карупцыя. Узровень карупцыі паказвае гатоўнасць палітыкаў і чыноўнікаў працаваць у межах правілаў, акрэсленых заканадаўствам, і не карыстацца нададзенымі пасадаю паўнамоцтвамі для рэалізацыі ўласных інтарэсаў. Хаця ў Беларусі існуюць інстытуты, створаныя для перадухілення карупцыі, яны не могуць працаваць у дачыненні да прэзідэнта

і яго асяроддзя, а таксама мясцовай «вертыкалі». Гэта стварае падставы для любых магчымых праяваў карупцыі на найвышэйшым і рэгіянальным узроўні. Польская сістэма кіравання не дазваляе пэўным групам элітаў заставацца па-за кантролем антыкарупцыйных інстытутаў, хаця выпадкі карупцыі, натуральна, здараюцца. На дадатак да інфармацыі «Freedom House» варта прывесці лічбы міжнароднай недзяржаўнай арганізацыі для барацьбы з карупцыяй «Transparency International». У штогадовым Індэксе ўспрымання карупцыі, які публікуе арганізацыя, Польшча займае 41-е, а Беларусь – 143-е месца (Transparency International, 2011).

Структура эканомікі. Эканамічная структура краіны, несумненна, уплывае на фармаванне эліты. У межах нашага аналізу найбольшую значнасць мае структура эканомікі паводле формы ўласнасці і паводле галіны вытворчасці. Рынкавая мадэль і дамінаванне прыватнай уласнасці вядзе да фармавання элітаў, наўпрост або ўскосна звязаных з бізнесам. Адміністрацыйная эканоміка і дзяржаўная форма ўласнасці ствараюць эліту, звязаную з інтарэсамі дзяржаўных органаў як рэгулятараў эканомікі і дзяржаўных прадпрыемстваў як яе вытворчых адзінак. Гэткім жа чынам значнасць галіны вытворчасці вызначае значнасць яе ўладальнікаў і менеджараў у структуры эліты.

З часоў абвяшчэння незалежнасці Беларусь ажыццявіла абмежаваныя структурныя рэформы, але з усталяваннем улады Аляксандра Лукашэнкі пачала будавацца мадэль сацыяльна арыентаванай дзяржавы. Гэтай мадэлі ўласцівыя дамінаванне дзяржавы ў эканамічным развіцці ды істотнае пераразмеркаванне прыбытку. Памер дзяржаўнага сектара застаецца вялікім у параўнанні з іншымі краінамі рэгіёну. Нягледзячы на тое што доля насельніцтва, занятага ў прыватным сектары, ужо перавышае колькасць людзей у дзяржаўным, доля малога і сярэдняга бізнесу ў валавым унутраным прадукце застаецца невялікаю – каля 20 % (Доля малого…). Умовы для вядзення бізнесу з часам паляпшаюцца, але застаюцца даволі неспрыяльнымі, што мае вынікам нізкі ўзровень інвеставання ў краіну. Беларусь слаба інтэграваная ў рэгіянальныя і сусветныя эканамічныя арганізацыі, узаемадзейнічае галоўным чынам з Расіяй і краінамі СНД. Польшча пайшла па іншым шляху эканамічнага развіцця і ажыццявіла радыкальнае рэфармаванне сацыялістычнай эканомікі праз дэрэгуляванне, лібералізацыю і прыватызацыю. Гэта дазволіла ёй выйсці ў лідары рэфарматараў пераходнага перыяду. Краіна ўвайшла ў Сусветную гандлёвую арганізацыю і Арганізацыю эканамічнай супрацы і развіцця, а таксама далучылася да Еўрапейскага звязу, што дало важны стымул далейшаму развіццю польскай эканомікі.

Прывядзем лічбы занятасці насельніцтва ў двух рэгіёнах (гл. табліцу 2). Як бачым, апошнія істотна адрозніваюцца паводле абодвух крытэраў. Доля занятых у прыватным сектары на Падляшшы на 20 % большая, чым на Гарадзеншчыне. Не забывайма, што нягледзячы на перавагу прыватнага сектара ў Беларусі, дзяржава вядзе рэй у эканоміцы, і бюракратыя

Табліца 2. Структура занятасці насельніцтва ў рэгіёнах, %

	Паводле формы ўласнасці		Паводле галіны эканомікі			
	Дзяржаўная	Прыватная	Прамысловасць і будаўніцтва	Сельская гаспадарка	Медыцына і адукацыя	Паслугі, гандаль ды інш.
Гарадзенская вобласць	45,4	54,6	33,6	15,1	17,3	34
Падляшскае ваяводства	22	78	20,2	32,6	13,1	34,1

Крыніца: Urząd Statystyczny w Białymstoku (2010: 12).

застаецца галоўным рэгулятарам эканамічных працэсаў. Калі звярнуць увагу на галіны эканомікі, то доля занятых у сельскай гаспадарцы на Падляшшы ўдвая большая. У сваю чаргу на Гарадзеншчыне сектар прамысловасці і будаўніцтва большы, чым у суседнім рэгіёне, на 13 %, а сектар медыцыны і аховы здароўя – на 4 %.

Вынікі параўнання трох паказнікаў сведчаць пра тое, што краіны істотна адрозніваюцца ў кожным з іх. Беларусь і Польшча мелі даволі адрозныя гістарычныя шляхі ў другой палове ХХ стагоддзя, што прывяло да ўсталявання розных палітычных рэжымаў і эканамічных мадэляў. Польшча належыць да дэмакратычных рэспублікаў з рынкавай эканомікай і дэцэнтралізаванаю сістэмаю кіравання, тады як Беларусь – гэта цэнтралізаваная аўтарытарная краіна з высокаю доляю дзяржаўнага рэгулявання эканомікі. Гэтыя адрозненні, паводле нашае гіпотэзы, павінны прывесці да рознай структуры элітаў на рэгіянальным узроўні. Каб высветліць гэта, пяройдзем да аналізу складу рэгіянальных органаў улады.

II. Параўнанне складу рэгіянальных органаў улады

У гэтай частцы будзе праведзенае параўнанне складу абласнога Савета дэпутатаў Гарадзенскай вобласці (далей – Савет) і Сейміка Падляшскага ваяводства (далей – Сеймік). Звесткі бяруцца пра XXIV, XXV, XXVI скліканні Савета (2003–2007, 2007–2010, з 2010 года) і тры кадэнцыі Сейміка (2002–2004, 2006–2007[3], з 2007 года). Колькасць дэпутатаў у Савеце XXIV склікання – 55 чалавек, у Саветах XXV і XXVI склікання – 60 чалавек. Падчас усіх трох кадэнцыяў у Сеймік Падляшскага ваяводства ўваходзілі 30 асобаў.

Параўнанне праводзіцца паводле шасці параметраў: месца жыхарства,

[3] Сеймік быў распушчаны, бо не здолеў выбраць Управу ваяводства ў вызначаны тэрмін. Былі прызначаныя новыя выбары.

сектар і галіна занятасці, узровень пасады, узрост, пол. Кожны параметр змяшчае некалькі катэгорыяў, паводле якіх будзе праводзіцца размеркаванне дэпутатаў. Колькасць асобаў у кожнай катэгорыі падаецца ў лічбах і адсотках ад агульнай колькасці ў гэтым складзе органа ўлады. Таксама падлічваюцца сярэднія паказнікі трох скліканняў.

Месца жыхарства. Паводле месца жыхарства мы выдзелілі тры катэгорыі: цэнтр (адміністрацыйны цэнтр рэгіёну і адначасова найбуйнейшы горад), іншыя гарады (цэнтры адміністрацыйных адзінак ніжэйшага ўзроўню і невялікія гарады) і вёска. Гэткі падзел адпавядае структуры населеных пунктаў гэтых рэгіёнаў і добра адлюстроўвае структуру тэрытарыяльнага прадстаўніцтва ў органах улады. Падобны падзел у сваім даследаванні выкарыстоўваў і А. Казакевіч (2007).

На пачатку табліцы 3 падаецца агульнае размеркаванне насельніцтва па населеных пунктах трох катэгорыяў (Н) (Urząd Statystyczny w Białymstoku, 2011: 21–22; Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2010: 18, 24). Гэты параметр паказвае, наколькі раўнамерна ў прадстаўнічых органах рэпрэзентаваныя розныя тэрытарыяльныя ўзроўні. Зазначым, што паводле структуры рассялення ў Гарадзенскай вобласці вага цэнтра большая, а вага сельскага насельніцтва меншая, чым у Падляшскім ваяводстве.

Лічбы паказваюць, што ў абодвух органах прадстаўніцтва адпаведных катэгорыяў выявілася нераўнамерным. Прадстаўнікі абласнога цэнтра складаюць каля паловы дэпутатаў трох Саветаў пры насельніцтве Горадні меней за трацiну ад усёй вобласці. Дыспрапорцыя прадстаўніцтва складае каля 20 % і ёсць даволі стабільнаю цягам усяго перыяду. У Сейміку назіраецца падобная сітуацыя, але дыспрапорцыя вагаецца ў межах 15–22 %. Прадстаўнікі іншых гарадоў складаюць каля 40 % насельніцтва Гарадзенскай вобласці, а ў Саветах складаюць толькі трэцюю частку дэпутатаў. Дыспрапорцыя тут нестабільная, з амплітудай ад 4 да 17 %. Сеймік паказвае адваротную тэндэнцыю – прадстаўнікі іншых гарадоў выступаюць дамінантнаю

Табліца 3. Склад Савета і Сейміка паводле месца жыхарства дэпутатаў

	Савет					**Сеймік**				
	Н	**2003–2007**	**2007–2010**	**2010–**	**Сярэдні**	**Н**	**2002–2006**	**2006–2007**	**2007–**	**Сярэдні**
Цэнтр рэгіёну	30,5 %	28 (51 %)	33 (55 %)	28 (46,7 %)	50,9 %	24,8 %	12 (40 %)	14 (46,7 %)	12 (40 %)	42,2 %
Іншыя гарады	38,5 %	19 (34,5 %)	13 (21,7 %)	20 (33,3 %)	29,8 %	35,6 %	13 (43,3 %)	15 (50 %)	16 (53,3 %)	48,9 %
Вёска	31 %	8 (14,5 %)	14 (23,3 %)	12 (20 %)	19,3 %	339,6 %	5 (16,7 %)	1 (3,3 %)	2 (6,7 %)	8,9 %
Разам		**55**	**60**	**60**			**30**	**30**	**30**	

групай і перавышаюць долю насельніцтва гэтай катэгорыі на 8–18 %, пры гэтым назіраецца тэндэнцыя яе росту. Вёска на Гарадзеншчыне, як і малыя гарады, прадстаўленая непрапарцыйна з падобнымі лічбамі: 8–17 %. На Беласточчыне, дзе вясковае насельніцтва складае асноўную групу (40 %), вясковыя дэпутаты атрымлівалі ўсяго 1–5 месцаў, ці 3–17 %. У апошніх дзвюх кадэнцыях былі прадстаўленыя толькі адзін і два дэпутаты, што сведчыць пра амаль поўнае выцясненне гэтай групы насельніцтва з Сейміка.

Такім чынам, два рэгіёны дэманструюць як агульныя, гэтак і розныя тэндэнцыі тэрытарыяльнага прадстаўніцтва. У Савеце дыспрапорцыя назіраецца на карысць жыхароў абласнога цэнтра за кошт іншых гарадоў і вёскі, а ў Сейміку прадстаўнікі цэнтра і меншых гарадоў дзеляць амаль усе месцы, выціскаючы вёску з гэтага органа ўлады. Пры гэтым назіраецца дамінаванне іншых гарадоў, а не Беластока. На наш погляд, перавага гарадзенцаў у Савеце тлумачыцца структураю дзяржаўнага кіравання ў Беларусі ў спалучэнні з выбарчымі асаблівасцямі. Кіраванне ў Беларусі ажыццяўляецца цэнтралізавана, а цэнтральная ўлада і тры ўзроўні мясцовых уладаў знаходзяцца ў іерархічнай падпарадкаванасці. Гэта прыводзіць да таго, што абласны ўзровень валодае найбольшымі паўнамоцтвамі ў рэгіёне і канцэнтруе ў сабе асноўныя кіроўныя структуры, якія займаюцца распрацоўваннем рэгіянальнай палітыкі і планаваннем. Адпаведна, кіраўнікі гэтых структураў робяцца найбольш адпаведнымі для абласнога Савета кандыдатурамі, якія праходзяць у яго праз недэмакратычны выбарчы механізм.

Пры інтэрпрэтацыі звестак Сейміка варта ўлічваць два фактары: дэцэнтралізаваную сістэму кіравання і ступень удзелу бізнесу ў палітыцы (гл. раздзел «Сектар занятасці»). Значную частку дэпутатаў Сейміка складаюць прадстаўнікі органаў улады, размешчаныя ў гарадах. Польская сістэма кіравання з аўтаноміяй кожнага ўзроўню не патрабуе цэнтралізацыі, што зніжае ролю рэгіянальнага цэнтра. Гаспадарчая дзейнасць таксама мае схільнасць да канцэнтрацыі ў горадзе, адпаведна, там канцэнтруюцца і прадпрымальнікі, якія звычайна праяўляюць актыўнасць у палітычнай дзейнасці. Што тычыцца вёскі, то тут відавочна ніжэйшы ўзровень шчыльнасці камунікацыі, інфармацыйных плыняў, іншая структура насельніцтва паводле адукацыі, узросту і тыпу занятку, што наўпрост уплывае на палітычную актыўнасць. Нягледзячы на гэта, вялікая дыспрапорцыя прадстаўніцтва вёскі ў Сейміку выглядае анамальнаю.

Сектар занятасці. Табліца 4 паказвае размеркаванне дэпутатаў па сектарах эканомікі – дзяржаўным ці прыватным. Рэшту складаюць людзі, што на момант публікацыі звестак не працавалі або ўжо выйшлі на пенсію. Дэпутатамі Саветаў выступаюць выключна прадстаўнікі дзяржаўнага сектара. У трох складах Саветаў знайшоўся толькі адзін бізнесовец – фермер. Пры гэтым большасць насельніцтва Гарадзенскай вобласці занятае ў прыватным сектары – 56,3 %.

Табліца 4. Склад Савета і Сейміка паводле сектара занятасці дэпутатаў

Сектар занятасці	Савет				Сеймік			
	2003–2007	**2007–2010**	**2010–**	**Сярэдні**	**2002–2006**	**2006–2007**	**2007–**	**Сярэдні**
Дзяржаўны	55 (100%)	59 (98,3%)[4]	59 (98,3%)	98,8%	9 (30%)	10 (33,3%)	11 (36,7%)	33,3%
Прыватны	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,7%)	0,6%	13 (43,3%)	14 (46,7%)	15 (50%)	46,7%
НДА	0 (0%)	1 (1,7%)	0 (0%)	0,6%	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Незанятыя	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (26,7%)	6 (20%)	4 (13,3%)	20%
Разам	**55**	**60**	**60**		**30**	**30**	**30**	

Чаму ўжо даволі трывалы прыватны сектар не прадстаўлены ў Савеце? П. Натчык пры аналізе мясцовых выбараў 1995 і 1999 гадоў канстатуе нізкі ўзровень актыўнасці бізнесоўцаў падчас выбараў. Колькасць кандыдатаў-прадпрымальнікаў тады вагалася ў межах 2–6% ад агульнай колькасці кандыдатаў (Натчык 2003а: 63–64, 74–75). Гэта значыць, што адсутнасць бізнесу ў Савеце нельга патлумачыць толькі выкарыстаннем адміністрацыйнага рэсурсу. З аднаго боку, напэўна, бізнес не жадае ісці ў Савет, бо не бачыць у ім эфектыўнага каналу ўплыву на палітыку. З другога боку, гэта можа тлумачыцца бояззю страціць бізнес праз «палітыку» ва ўмовах, калі ў краіне не існуе вяршэнства права і дзяржаўныя структуры маюць разнастайныя рычагі ўплыву на бізнес. Цікавым фактам ёсць поўная адсутнасць у Савеце незанятых катэгорыяў насельніцтва – пенсіянераў і беспрацоўных, тым часам як у Сейміку яны складаюць 13–27% дэпутатаў. Гэта паказвае, што людзі, якія не маюць адміністрацыйнай функцыі, не могуць трапіць у Савет. Абавязковая «функцыянальнасць» дэпутатаў дае падставы гаварыць пра ролю Савета ў палітычнай сістэме не як органа тэрытарыяльнага прадстаўніцтва, а дапаможнага інстытута дзяржаўнага кіравання на мясцовым узроўні.

У суадносінах дзяржаўнага, прыватнага і незанятага сектара Сеймік больш збалансаваны (у сярэднім 33%:47%), што ў большай ступені адпавядае структуры занятасці ў рэгіёне. Незанятыя катэгорыі насельніцтва, як ужо згадвалася, складаюць значную частку дэпутатаў, аднак гэтая група паслядоўна змяншаецца коштам іншых катэгорыяў. Што тычыцца недзяржаўнага сектара, то яго адсутнасць у Саветах не выглядае дзіўна, улічваючы незайздросны лёс НДА ў аўтарытарных рэжымах. Але ў Сейміку гэткая сітуацыя застаецца незразумелаю.

Узровень пасады. Табліца 5 паказвае размеркаванне дэпутатаў паводле значнасці іхняй пасады – у залежнасці ад таго, ці кіруюць яны арганізацыямі (Кіраўнікі I), іх

[4] Асоба з БРСМ аднесеная да дзяржаўнага сектара, бо гэтая арганізацыя, на наш погляд, не можа лічыцца недзяржаўнаю.

Табліца 5. Склад Савета і Сейміка паводле ўзроўню пасады дэпутатаў

Узровень пасады	Савет				Сеймік			
	2003–2007	2007–2010	2010–	Сярэдні	2002–2006	2006–2007	2007–	Сярэдні
Кіраўнікі I	47 (85,4%)	54 (90%)	55 (91,7%)	88%	12 (40%)	13 (43,3%)	16 (53,3%)	45,6%
Кіраўнікі II	4 (7,3%)	5 (8,3%)	5(8,3%)	9,7%	7 (23,3%)	8 (26,7%)	7 (23,4%)	24,4%
Супрацоўнікі	4 (7,3%)	1 (1,7%)	0 (0%)	2,3%	3 (10%)	3 (10%)	3 (10%)	10%
Незанятыя	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0%	8 (26,7%)	6 (20%)	4 (13,3%)	20%
Разам	**55**	**60**	**60**		**30**	**30**	**30**	

структурнымі адзінкамі (Кіраўнікі II) ці ёсць простымі супрацоўнікамі (да вышэйшага кіраўніцтва аднесеныя як кіраўнікі дзяржаўных прадпрыемстваў і арганізацыяў, гэтак і ўласнікі прыватных фірмаў).

Кіраўнікі дамінуюць у абодвух органах, але калі ў Савеце яны складаюць амаль 90% дэпутатаў, то ў Сейміку ўдвая менш — толькі 45%. Пры гэтым у абодвух органах назіраецца тэндэнцыя да павелічэння гэтай катэгорыі, або «элітызацыя» складу. Асабліва яна відавочная ў Савеце, дзе кіраўнікі II узроўню і супрацоўнікі ў 2003 годзе складаюць 15% з тэндэнцыяй да паніжэння і поўнага знікнення супрацоўнікаў у 2010 годзе. Гэткія паказнікі, на наш погляд, пацвярджаюць думку пра фармаванне складаў Савета паводле меркаванняў зручнасці рэгіянальнай адміністрацыі. Сеймік з часам таксама робіцца крыху менш «дэмакратычным» і больш элітна-кіраўнічым, але ў іншых маштабах – кіраўнікі II узроўню стабільна маюць каля чвэрці месцаў, а супрацоўнікі – 10%. Гэта гаворыць пра павелічэнне колькасці кіраўнікоў за кошт незанятых, якія паступова губляюць сваю вагу ў Сейміку.

Сфера занятасці. Табліца 6 адлюстроўвае структуру дэпутатаў паводле сфераў занятасці, сярод якіх мы вылучылі наступныя: прамысловасць, энергетыка і будаўніцтва; паслугі і гандаль; сельская гаспадарка; органы ўлады; медыцына; адукацыя; іншыя сферы; пенсіянеры і непрацоўныя. Гэткі падзел падаецца найбольш зручным для класіфікацыі складу дэпутатаў і адлюстроўвае асноўныя сферы занятасці ў любым грамадстве. Адукацыю і медыцыну можна было б аднесці да сферы паслугаў, але ў органах улады гэтыя групы людзей маюць заўважную прысутнасць, што можа быць істотным з гледзішча аналізу. Іншай асаблівасцю катэгорыі «Паслугі і гандаль» ёсць прынцыповая розніца паміж беларускім і польскім складам. Большасць беларускай групы фармуюць супрацоўнікі структураў жыллёва-камунальнай гаспадаркі, з поўнай адсутнасцю гандлёвых прадпрыемстваў ды іншых відаў паслугаў. Польская група больш адпавядае паняццю сферы паслугаў, куды

Табліца 6. Склад Савета і Сейміка паводле сферы занятасці дэпутатаў

Сфера працы	Савет				Сеймік			
	2003–2007	2007–2010	2010–	Сярэдні	2002–2006	2006–2007	2007–	Сярэдні
Прамысловасць, энергетыка, будаўніцтва	20 (36,4%)	26 (43,3%)	28 (46,7%)	42,1%	2 (6,7%)	2 (6,7%)	3 (10%)	7,8%
Паслугі, гандаль	2 (3,6%)	1 (1,6%)	6 (10%)	5,1%	6 (20%)	7 (23,3%)	7 (23,4%)	22,2%
Сельская гаспадарка	3 (5,5%)	6 (10%)	4 (6,7%)	7,4%	4 (13,3%)	4 (13,3%)	5 (16,7%)	14,4%
Органы ўлады	12 (21,8%)	10 (16,7%)	6 (10%)	16,2%	4 (13,3%)	7 (23,3%)	4 (13,3%)	16,7%
Медыцына	3 (5,5%)	4 (6,7%)	7 (11,6%)	7,9%	3 (10%)	0 (0%)	2 (6,7%)	5,6%
Адукацыя	8 (14,5%)	9 (15%)	5 (8,3%)	12,6%	3 (10%)	3 (10%)	4 (13,3%)	11,1%
Іншыя сферы	7 (12,7%)	4 (6,7%)	4 (6,7%)	8,7%	0 (0%)	2 (6,7%)	1 (3,3%)	3,3%
Незанятыя	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (26,7%)	5 (16,7%)	4 (13,3%)	18,9%
Разам	**55**	**60**	**60**		**30**	**30**	**30**	

ўваходзяць прадстаўнікі турыстычнага бізнесу, юрыдычных паслугаў ды іншых, але і ЖКГ у тым ліку.

Паводле гэтай класіфікацыі, у Савеце група з абсалютнаю перавагай – гэта сфера прамысловасці, энергетыкі і будаўніцтва. Паслугі складаюць нязначны адсотак і, як ужо згадвалася, уяўляюць з сябе амаль выключна прадпрыемствы жыллёва-камунальнай гаспадаркі, якія ў Беларусі падпарадкоўваюцца органам дзяржаўнай адміністрацыі. Сеймік выяўляе адваротную сітуацыю: тут сфера паслугаў удвая большая за прамысловасць. Калі ўлічыць той факт, што ў Сейміку пераважае прыватны сектар, гэта зразумела, бо ў развітых дзяржавах сфера паслугаў звычайна большая за прамысловасць. Што тычыцца сельскай гаспадаркі, у Сейміку яе прадстаўнікоў удвая болей, чым у Савеце. Дарэчы, гэта адпавядае прапорцыям занятасці насельніцтва ў гэтых сферах – 15% проці 33%. Органы ўлады, адукацыя і медыцына ў абодвух органах маюць блізкую долю прадстаўніцтва і разам складаюць каля 37% і 33% ад усяго складу. Гэткае падабенства ў шэрагу катэгорыяў здаецца цікавым фактам. Гэтыя групы прысутнічаюць і ёсць неабходнымі ў любой грамадскай сістэме незалежна ад яе дэмакратычнасці; да таго ж іх прадстаўнікі – гэта звычайна палітычна актыўныя грамадзяне.

З іншага боку, падабенства гэтых групаў можа быць супадзеннем і тлумачыцца рознымі фактарамі: кіроўнымі патрэбамі ў Савеце і палітычнай актыўнасцю ў Сейміку.

Спалучэнне трох параметраў асноўнага месца працы дэпутатаў – сектара занятасці, узроўню пасады і сферы занятасці – паказвае істотныя адрозненні складу Савета і Сейміка. Паводле кожнага параметра ў Савеце існуе група абсалютнай перавагі – цэнтрам распрацоўвання палітыкі і прыняцця рашэнняў, але бярэ актыўны ўдзел у гэтым працэсе, перадусім у сферах інтарэсаў прадстаўленай у Савеце бюракратыі.

У Сейміку паводле ўсіх параметраў назіраецца большая збалансаванасць, хаця і тут мы можам вылучыць дамінантную групу – бізнес-кіраўніцтва ў сферы паслугаў. Структура Сейміка падобная да той, што апісваецца ў кнізе «Powiatowa

Табліца 7. Склад Савета і Сейміка паводле ўзросту дэпутатаў

Узроставая група	Савет				Сеймік			
	2003	2007	2010	Сярэдні	2002	2006	2007	Сярэдні
Да 31	2 (3,7%)	1 (1,6%)	0 (0%)	1,8%	2 (6,7%)	2 (6,6%)	1 (3,3%)	5,6%
ад 31 да 40	6 (10,9%)	4 (6,7%)	2 (3,3%)	7%	6 (20%)	5 (16,7%)	4 (13,3%)	16,7%
ад 41 да 50	28 (50,9%)	25 (41,7%)	21 (35%)	42,5%	10 (33,3%)	11 (36,7%)	12 (40%)	36,6%
ад 51 да 60	18 (32,7%)	26 (43,3%)	33 (55%)	43,7%	6 (20%)	7 (23,3%)	8 (26,7%)	23,3%
ад 61 да 70	1 (1,8%)	4 (6,7%)	4 (6,7%)	5%	6 (20%)	5 (16,7%)	5 (16,7%)	17,8%
Разам	**55**	**60**	**60**		**30**	**30**	**30**	

кіраўніцтва прадпрыемстваў дзяржаўнага сектара ў сферы прамысловасці, энергетыкі і будаўніцтва. Гэтая група дапаўняецца кіраўніцтвам органаў улады і ўстановаў адукацыі ды медыцыны. Эліта Савета наўпрост звязаная з ажыццяўленнем адміністрацыйных функцыяў у дзяржаўным сектары. Калі ўлічыць канстытуцыйны статус і аб'ём паўнамоцтваў Савета, можна казаць пра яго як пра дарадчы орган рэгіянальнай выканаўчай вертыкалі, які не выступае галоўным elita polityczna. Rekrutacja, struktura, dzilanie»: гэта трыумвірат бюракратыі самакіравання, кіроўных кадраў прыватных прадпрыемстваў ды ўладальнікаў малых і сярэдніх фірмаў (Wasilewski et al, 2006:44). Варта адзначыць важнае месца незанятай катэгорыі насельніцтва, перадусім пенсіянераў, і адсутнасць іх у Савеце. Гэта яскрава сведчыць пра існаванне правілаў фармавання Савета, якія выключаюць асобаў, не ўбудаваных у сістэму дзяржаўнага кіравання.

Узрост. Для аналізу ўзроставай структуры рэгіянальных органаў улады мы выкарыстоўваем наступную шкалу: да 31 года, 31–40, 41–50, 51–60, 61–70. На дадатак падлічым сярэдні ўзрост для кожнай кадэнцыі, а таксама сярэдні ўзрост для ўсіх скліканняў.

У абодвух органах пераважаюць дзве катэгорыі, 41–50 і 51–60, але ў нашым параўнанні ступень перавагі істотна адрозніваецца. Калі ў Савеце гэтыя катэгорыі складаюць амаль 86% дэпутатаў, то ў Сейміку толькі 60%. Да таго ж, у Сейміку найбольшае прадстаўніцтва мае маладзейшая катэгорыя, 41–50, а ў Савеце — старэйшая, 51–60. Іншыя тры катэгорыі ў Савеце маюць нязначны адсотак, і іх доля з часам змяншаецца: у 2010 годзе яны складаюць усяго 10% проці 33% у апошнім Сейміку. Варта адзначыць, што склад Сейміка таксама старэе: павялічваецца доля дамінантнай групы і змяншаецца доля людзей да 40 гадоў. Прадстаўнікі групы да 31 года ў абодвух органах уяўляюць, хутчэй, выключэнне, а старэйшыя за 70 гадоў адсутнічаюць увогуле. Яцак Васілеўскі адзначае, што на ўзроўні паветаў, ваяводстваў і Сейма ў Польшчы адбываецца выключэнне моладзі да 40 гадоў з органаў улады, іх доля агулам па ваяводствах складае 12,7% (Wasilewski, 2006:41). Тым не менш, польская ўлада дэманструе шырэйшае прадстаўніцтва ўзроставых групаў. У абодвух рэгіёнах назіраецца тэндэнцыя старэння, але ў Савеце яна развіваецца больш імкліва і адлюстроўвае ўзроставы дыяпазон дзяржаўнай бюракратыі, якая фармуе Савет.

Прадстаўніцтва жанчын. Як відаць з табліцы 8, прадстаўніцтва жанчын у Савеце ў сярэднім у тры разы большае, чым у Сейміку. Аднак назіраецца відавочная тэндэнцыя да зніжэння іх колькасці, асабліва пасля 2003 года. Паводле А. Казакевіча, дынаміка гендарнай структуры Савета можа быць прыкметай адміністрацыйнага мадэлявання прадстаўніцтва. Яго пік меў месца ў 2003 годзе, пасля чаго яно пачало зніжацца з аслабленнем цэнтральнага кантролю за гэтым паказнікам (Казакевіч, 2007: 55). У Сейміку прадстаўніцтва трымаецца на адным узроўні і не перавышае двух чалавек.

Табліца 8. Склад Савета і Сейміка паводле прадстаўніцтва жанчын

	Савет				Сеймік			
	2003	**2007**	**2010**	**Сярэдні**	**2002**	**2006**	**2007**	**Сярэдні**
Жанчыны	16 (29%)	8 (13,3%)	6 (10%)	17,4%	2 (6,7%)	1 (3,3%)	2 (6,7%)	5,6%

Як зазначае Васілеўскі, нізкае прадстаўніцтва жанчын у самакіраванні – гэта тыповая сітуацыя для ўсёй Польшчы, што звязваецца з асаблівасцямі культуры і традыцыяў польскага грамадства (Wasilewski, 2006:41). Што цікава, прадстаўніцтва жанчын у беларускім парламенце часоў дэмакратычных выбараў

1990-х гадоў было на адным ўзроўні з іх прадстаўніцтвам у Сейміку – 3,6–5% (Беларуская эліта…, 2010). Імаверна, гэтая лічба ёсць рэальным паказнікам прадстаўніцтва жанчын для гэтага рэгіёну ва ўмовах дэмакратычных выбараў.

Высновы

Аналіз складу Савета паказвае, што абраныя намі чыннікі сапраўды маюць уплыў на фармаванне элітаў. Адсутнасць палітычнай канкурэнцыі ды слабасць недзяржаўных актараў (у тым ліку эканамічных) у Беларусі робіць галоўным актарам палітыкі дзяржаву ў асобе бюракратыі. Крытэрам доступу ў Савет у першую чаргу выступае наяўнасць кіроўнай пасады ў дзяржаўным сектары. Гэта наўпрост уплывае на структуру органаў улады, прыводзячы да звужэння канала рэкрутацыі і да «бюракратызацыі» Савета як прадстаўнічага органа ўлады. Створаны як інструмент дэмакратычнага прадстаўніцтва тэрыторыяў, цягам усталявання аўтарытарнага рэжыму ён ператварыўся ў інстытут прадстаўніцтва адміністрацыі і дзяржаўнага бізнесу. Канцэнтрацыя ў Савеце кіраўнікоў дзяржаўных установаў з вялікаю доляю прадстаўнікоў абласнога цэнтра адлюстроўвае цэнтралізаваную сістэму дзяржаўнага кіравання, у якой абласны ўзровень падпарадкоўвае сабе ніжэйшыя ўзроўні мясцовай улады.

Прыклад Сейміка паказвае, што дэцэнтралізаваная сістэма кіравання не патрабуе высокай канцэнтрацыі гэтай групы. Такі склад Савета зручны з гледзішча цэнтралізаванага кіравання, бо дазваляе ажыццяўляць адміністраванне проста праз сваіх агентаў. Цесна звязаная з выканаўчай уладай, эліта Савета ўтварае адзіны бюракратычны клас. Такім чынам, Савет адпавядае свайму канстытуцыйнаму статусу як частка сістэмы дзяржаўных органаў, а не орган дэмакратычнага самакіравання. Гэта непасрэдна ўплывае на структуру інтарэсаў і распрацоўванне мясцовай палітыкі ў Савеце. Відавочна, што прадстаўнікі дзяржаўных арганізацыяў і прадпрыемстваў у першую чаргу зацікаўленыя ў лабіяванні сваіх сфераў інтарэсаў, пры гэтым іншыя сацыяльныя групы не маюць гэткай магчымасці. На дадатак, яны не маюць магчымасці рабіць гэта праз іншых недзяржаўных актараў: грамадскія арганізацыі, партыі ды медыя.

Польская плюралістычная сістэма і рынкавая эканоміка робяць партыйных палітыкаў і бізнесоўцаў галоўнымі палітычнымі гульцамі. Адпаведна, крытэрамі доступу ў кіроўную эліту выступаюць палітычна-партыйны рэсурс і капітал, як правіла, шчыльна звязаныя. У выніку ў Сейміку назіраецца шырэйшае прадстаўніцтва розных сацыяльных групаў, асабліва гэта характэрна для крытэру эканамічнай актыўнасці дэпутатаў (сектара, галіны занятасці, узроўню пасады) і ўзросту. З іншага боку, месца жыхарства і пол застаюцца тымі параметрамі, паводле якіх у Сейміку назіраецца значная дыспрапорцыя. Моладзь і прадстаўнікі некіроўных пасадаў таксама маюць даволі нізкае прадстаўніцтва. Падобныя тэндэнцыі мы назіраем і ў

Савеце. Гэтыя факты не суадносяцца з разглядам эканамічнай актыўнасці ў рэгіёнах і патрабуюць дадатковага аналізу.

Калі паспрабаваць выдзеліць агульныя для двух органаў улады дамінантныя групы, атрымліваецца даволі падобная карціна. У Савеце гэта мужчыны з абласнога цэнтра, ва ўзросце ад 40 да 60 гадоў, кіраўнікі дзяржаўных прадпрыемстваў у сферы прамысловасці, будаўніцтва і энергетыкі. У Польшчы – 40–60-гадовыя мужчыны з рэгіянальнага цэнтра/іншага горада, кіраўнікі прыватных прадпрыемстваў у сферы паслугаў. Гэтыя групы падобныя паводле структуры пол-паходжанне-статус, што дазваляе нам гаварыць пра падабенства ядра эліты ў абодвух рэгіёнах. У сваёй аснове гэткая структура не залежыць ад абазначаных намі чыннікаў, таму яе аналіз патрабуе знаходжання больш фундаментальных фактараў фармавання кіроўнай эліты, у тым ліку культурна-антрапалагічных. Палітычныя і эканамічныя ўмовы робяць гэтую структуру больш разнастайнай у выпадку дэмакратыі ды больш вузкай і закрытай у выпадку аўтарытарнага кіравання.

Літаратура

1. «Беларуская эліта: структура і тэндэнцыі» (2010). *Інстытут «Палітычная сфера» і BISS*, URL (доступ 3.04.2010) http://palityka.org/wpcontent/uploads/2010/04/elites.pdf
2. *Гродзенская праўда* (2003). «Список избранных депутатов Гродненского областного совета депутатов 24-го созыва», 7.03.2003.
3. *Гродзенская праўда* (2007). «Список избранных депутатов Гродненского областного совета депутатов 25-го созыва», 20.01.2007.
4. Гродзенскі абласны выканаўчы камітэт. *Постоянные комиссии Гродненского областного Совета депутатов двадцать пятого созыва*, URL (доступ 28.04.2010) http://www.region.grodno.by/ru/dfge/predstavitel/oblast/new_url_432559675
5. «Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП Беларуси к 2015 году должна вырасти до 30%», Белорусский деловой портал BEL.BIZ, URL (доступ 20.11.2011) http://bel.biz/news/41750.html
6. Казакевіч, Андрэй (2007). «Тэндэнцыі ў рэгіянальных элітах Беларусі па выніках выбараў 1999, 2003 і 2007 гадоў», *Палітычная сфера*, №9: 40–55.
7. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года, са зменамі і дапаўненнямі, прынятымі на рэспубліканскіх рэферэндумах 24 лістапада 1996 г. і 17 кастрычніка 2004 г., URL (доступ 17.04.2010) http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?start=1&RN=V19402875
8. Мірановіч, Яўген (2003). *Найноўшая гісторыя Беларусі*. Навук рэд Краўцэвіч, А. Санкт-Пецярбург: Неўскі прасцяг.
9. Министерство юстиции Республики Беларусь. Управление по вопросам некоммерческих организаций, URL (доступ 22.01.2012) http://www.minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv
10. Натчык, Пётра (2001). «Беларуская наменклатура і лініі разлому ў яе асяроддзі», у Булгакаў В. (рэд), Беларуская палітычная сістэма і прэзыдэнцкія выбары 2001.

Варшава: Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne IDEE, Аналітычная Група.
11. Натчык, Пётра (2003а). «Ранейшыя мясцовыя выбары: ход і вынікі», у Булгакаў В. (рэд), Мясцовыя выбары ў найноўшай палітычнай гісторыі Беларусі. Менск: Аналітычны Грудок.
12. Натчык, Пётра (2003б). «Структура мясцовай улады ў Рэспубліцы Беларусь», у Булгакаў В. (рэд), Мясцовыя выбары ў найноўшай палітычнай гісторыі Беларусі. Менск: Аналітычны Грудок.
13. Национальный статистический комитет Республики Беларусь (2010). *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, URL (доступ 19.05.2011) http://belstat.gov.by/homep/ru/perepic/2009/publications/census_20009_vol2.rar
14. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь. Закон Республики Беларусь 4 января 2010 г. № 108-З, URL (доступ 13.11.2011) http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}
15. Чернов, Виктор (2009). «Современное понимание гражданского общества», URL (доступ 10.12.2011) http://belintellectuals.eu/publications/312/
16. Baza organizacji pozarządowych. Portal informacyjny wojewodztwa podlaskiego, URL (доступ 15.11.2011) http://www.wrotapodlasia.pl/NR/rdonlyres/67DE1657-D647-41D3-8892-2F6716B711D6/0/ngopdf.pdf
17. Oświadczenia majątkowe za 2004 rok złożone w 2005 roku. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego, URL (доступ 1-3.05.2010) http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/oswiadczenia/oswiad_majo/osiwiadczenia_majatkowe_do_2008/osw_r_2004/
18. Oświadczenia majątkowe za 2006 rok (złożone w 2006 roku). Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego, URL (доступ 1-3.05.2010) http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/oswiadczenia/oswiad_majo/osiwiadczenia_majatkowe_do_2008/osw_za_2006/
19. Oświadczenia majątkowe za 2006 rok złożone w 2007 roku. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego, URL (доступ 1-3.05.2010) http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/oswiadczenia/oswiad_majo/osiwiadczenia_majatkowe_do_2008/os_2006_w07/
20. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, URL (доступ 22.04.2010) http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne/
21. Freedom House (2011 a). *Nations in transit 2011 country report: Belarus*, URL (доступ 20.12.2011) http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Belarus.pdf
22. Freedom House (2011 b). *Nations in transit 2011 country report: Poland*, URL (доступ 20.12.2011) http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Poland.pdf
23. Freedom House (2011 c). *Nations in Transit 2011 methodology*, URL (доступ 20.12.2011). http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Methodology.pdf
24. Imiołczyk, Barbara i Regulski, Jerzy (2007). *Samorządność i demokracja lokalna*. Warszawa, URL (доступ 6.04.2010) http://www.dip.org.pl/raport_02.DOC
25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, URL (доступ 17.04.2010) http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm
26. Prażmowska, Anita (2010). *Poland. A modern history*. London-New York: I.B.Tauris and Co Ltd.
27. Transparency International (2011). *The corruption perception index 2011*, URL (доступ 20.11.2011) http://www.transparency.org/content/download/64565/1032845/
28. Urban, Michael E. (1989). *An algebra of Soviet power: Elite circulation in the Belorussian Republic, 1966-86*. Cambridge University Press.
29. Urząd Statystyczny w Białymstoku (2010). *Obwod Grodzienski i województwo Podlaskie w*

2008 r. Białystok, URL (доступ 17.11.2011) http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bialystok/ASSETS_2010_obwod_grodzienski_i_wojewodztwo_podlaskie_w_2008r.pdf
30. Urząd Statystyczny w Białymstoku (2011). *Ludność , ruch naturalny i migracje w województwie podlaskim w 2010 r.* Białystok. URL (доступ 5.10.2011) http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bialystok/ASSETS_2011_ludnosc_ruch_naturalny_i_migracje_w_wpodl_w_2010r.pdf
31. Wasilewski, Jacek (red.) (2006). *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, dzilanie*, Warszawa: Instytut studiow Politycznych PAN.