

Разьдзел 1

СТРУКТУРА МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ Ў РЭСПУБЛІЦЫ БЕЛАРУСІ

Згодна з палітычнай тэорыяй, выбары — гэта працэс адбору кандыдатаў для ажыццяўленьня прадстаўніцтва і абароны інтарэсаў грамадства — у найлепшым выпадку, ці кіраўніцтва грамадзянамі — у найгоршым.

Ход і вынікі мясцовых выбараў беспасярэдне залежаць ад таго, што зь сябе ўяўляе мясцовая ўлада: зь якіх устаноў яна складаецца, у чым яе прызначэньне ў сыстэме як гарызантальнага, так і вэртыкальнага падзелу ўладаў, наколькі шырокая кампэтэнцыя органаў мясцовай улады. І наагул, што значыць мясцовая ўлада для грамадства і эліты.

Цяперашні стан інстытутаў мясцовай улады ёсьць вынікам працэсу яе разьвіцьця, на кожным з этапаў якога спалучэньне інтарэсаў (а таксама іх адсутнасьці) розных сацыяльных, эканамічных і палітычных групаў вызначала іх адпаведную гэтаму этапу структуру, функцыі і прызначэньне.

Структура органаў мясцовага кіраваньня і статус дэпутатаў мясцовых Радаў у Беларусі

Статус дэпутатаў мясцовых Радаў вызначаецца статусам саміх Радаў, іх структурай, функцыямі, а таксама асаблівасьцямі падзелу кампэтэнцыі паміж мясцовымі і цэнтральнымі органамі ўлады, паміж мясцовымі прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі. Дзеля гэтага высвятленьне пазыцыяў мясцовай улады і мясцовага самакіраваньня дазваляе выявіць сэнс, мэты і матывы дзейнасьці тых, хто змагаецца за пазыцыі ў гэтых установах.

Структура і функцыі мясцовай улады вызначаюцца Канстытуцыяй 1996 году, законамі “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні”, “Аб статусе дэпутатаў мясцовых Радаў”, Выбарчым кодэксам Беларусі, а таксама іншымі заканадаўчымі актамі, якія рэгулююць асобныя бакі дзейнасьці мясцовых уладаў.

Фармальна мясцовая ўлада ў краіне складаецца зь дзвюх частак: органаў мясцовага кіраваньня і мясцовага самакіраваньня. Прадстаўнічымі органамі мясцовага самакіраваньня ёсьць мясцовыя Рады. Функцыі мясцовых выканаўчых органаў належаць выканкамам. Першапачаткова выканкамы ствараліся як выканаўчыя камітэты мясцовых Радаў і падпарадкоўваліся толькі Радам. Але пасля прыняцьця ў 1994 годзе ініцыяваных прэзыдэнтам Лукашэнкам зьменаў у закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” выканкамы сталі падпарадкоўвацца ня толькі мясцовым прадстаўнічым, але і цэнтральным выканаўчым органам дзяржаўнай улады: атрымалася фармальна падвоенае падпарадкаваньне выканкамаў. У сапраўднасьці абавязкі выканкамаў перад мясцовымі Радамі аказваюцца другаснымі і малазначнымі. Выканкамы дэ-факта сталі ўстановамі, якія прадстаўляюць цэнтральную ўладу ў рэгіёнах. Рады амаль згубілі кантроль над выканкамамі, а ў асобных выпадках самі трапілі ў залежнасьць ад іх.

Адносную значнасьць і памер паўнамоцтваў прадстаўнічых і выканаўчых органаў у рэгіёнах можна ўявіць, зьвярнуўшы ўвагу на парадак пералічэньня гэтых органаў у законе. Сыстэма мясцовага кіраваньня разглядаецца ў ім як значнейшая. Гэта праяўляецца і ў парадку разьмеркаваньня кампэтэнцыі і дзеяздольнасьці гэтых устаноў.

Згодна з законам “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” сыстэма мясцовага самакіраваньня складаецца зь мясцовых Радаў дэпутатаў і органаў тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня (Рады і камітэты мікрараёнаў, жыллёвых комплексаў і г.д.). Закон прадугледжвае і пэўныя мэханізмы беспасярэдняй дэмакратыі: правядзеньне мясцовых рэфэрэндумаў, сходаў грамадзян. У склад сыстэмы мясцовага самакіраваньня ўваходзяць Рады трох узроўняў: першаснага, базавага і абласнога. Першасны тэрытарыяльны ўзровень — гэта сельскія, пасялковыя, гарадзкія (гарадоў раённага падпарадкаваньня) Рады. Базавы — гарадзкія (гарадоў абласнога парпарадкаваньня) Рады. Абласны — абласныя Рады. Менская гарадзкая Рада мае правы базавай і абласной Рады.

Рады ёсьць прадстаўнічымі органамі і выбіраюцца грамадзянамі, якія жывуць на адпаведнай тэрыторыі, кожныя чатыры гады на падставе ўсеагульнага, свабоднага, тайнага галасаваньня. Выбары ў Рады ўсіх ўзроўняў праходзяць адначасова, дэпутаты маюць права выстаўляць свае кандыдатуры ў Рады розных узроўняў. Рады ажыццяўляюць сваю дзейнасьць шляхам правядзеньня сэсіяў, арганізацыі сталых і часовых камісіяў і іншых органаў.

Канстытуцыя 1996 году вызначае межы паўнамоцтваў мясцовых Радаў такім чынам: яны маюць выключнае права на зацьверджаньне праграмаў эканамічнага разьвіцьця, мясцовых бюджэтаў і справаздачаў аб іх выкананьні; устанавленьне новых падаткаў у адпаведнасьці з законам, і вызначэньне парадку распараджэньня камунальнай маёмасьцю; яны ж прызначаюць мясцовыя рэфэрэндумы. Закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” дазваляе Радам разьмяркоўваць паўнамоцтвы паміж Радамі розных узроўняў пры ўзаемнай згодзе, а таксама перадаваць частку сваіх паў-

намоцтваў выканаўчым і распарадчым органам, таксама пры згодзе зь імі.

Такім чынам, фармальна Рады маюць некаторыя паўнамоцтвы, якія ў адпаведнасьці з законам дазваляюць ім прымаць рашэньні наконт кіраваньня пэўнай тэрыторыяй. Але працэс кіраваньня складаецца ня толькі з працэсу прыняцьця рашэньняў, але і з працэсу іх выкананьня, а таксама з кантролю над якасьцю гэтага выкананьня. Таму палітычная роля ўстанавы вызначаецца ня толькі яе фармальнымі паўнамоцтвамі, але і тым, ці існуюць сапраўдныя мэханізмы рэалізацыі гэтых паўнамоцтваў. Таму кампэтэнцыю мясцовых Радаў варта аналізаваць, супастаўляючы яе з кампэтэнцыяй выканкамаў і мясцовых адміністрацыяў (у гарадох).

Фармальна выканкамы і мясцовыя адміністрацыі ў гарадох падпарадкоўваюцца мясцовым Радам. Але насамрэч можна гаварыць пра наяўнасьць вельмі ўскосных і слабых магчымасьцяў мясцовых прадстаўнічых органаў кантраляваць дзейнасьць фармальна падпарадкаваных ім выканкамаў. Выканкамы ёсьць органамі мясцовага кіраваньня, беспасярэдне залежнымі ад органаў цэнтральнай выканаўчай улады і кіраваньня (прэзыдэнта і Рады Міністраў). Яны складаюцца з старшыні, яго намесьнікаў, кіраўніка справам і чальцоў выканкаму. Функцыянэры на ўсіх гэтых пасадах — палітычныя чыноўнікі, якія беспасярэдне ці ўскосна прызначаюцца прэзыдэнтам. Старшыня абласнога выканкаму прызначаецца на пасаду і вызваляецца ад яе беспасярэдне прэзыдэнтам ці ў парадку, усталяваным прэзыдэнтам. Пасьля гэтага адпаведная Рада адкрытым галасаваньнем *павінна зацьвердзіць старшыню, прызначанага прэзыдэнтам. Пры гэтым закон не забараняе прысутнасьці афіцыйных асобаў, у тым ліку самога прэзыдэнта, на сэсіі Рады, калі праходзіць зацьверджаньне кандыдатуры (акурат так, у прысутнасьці Лукашэнка, былі прызначаныя ў 1995 годзе першыя старшыні выканкамаў).*

Кіраўнікі ніжэйпаложаных выканкамаў прызначаюцца кіраўнікамі вышэйпаложаных пры наступным узгадненьні з адпаведнай Радай. Старшыня выканкаму прызначае яго чальцоў. Палажэньні “Аб старшыню абласнога, Менскага гарадзкага выканаўчага кам-

ітэту” і “Аб старшыню раённага і гарадскога выканаўчага камітэту” дазваляюць Радзе адхіліць кандыдатуру, прапанаваную прэзыдэнтам ці вышэйпаложаным выканкамам, толькі аднаго разу. У выпадку паўторнага адхіленьня Радай прапанаванай кандыдатуры прэзыдэнт ці старшыня вышэйпаложанага выканкаму маюць права прызначыць старшыню без узгадненьня з Радай. Дзея гэтага Рада фактычна ня мае магчымасьці ўплываць ні на прызначэньне, ні на звальненьне старшыні выканкаму. Рэальнай функцыяй Рады ёсьць зацьверджаньне ці легітымізацыя кандыдатуры, прапанаванай выканаўчай уладай. Пры гэтым прызначэньне старшыні — гэта амаль адзіная сытуацыя, калі Рада як прадстаўнічы мясцовы орган фармальна ўплывае на дзейнасьць выканкаму як выканаўчага органу.

Фармальна тэрмін паўнамоцтваў выканкаму не павінен перавышаць тэрміну паўнамоцтваў адпаведнай Рады (закон абмяжоўвае гэтую норму толькі ў выпадку сельскай і гарадзкой — у гарадох раённага падпарадкаваньня) Радаў. Аднак адсутнасьць абмежаваньняў на пасады для чальцоў выканкаму (закон не вызначае колькасьці тэрмінаў займаньня пасады і крытэраў ацэнкі дзейнасьці старшыні выканкаму) і іх кулюарнае прызначэньне ў выніку прыводзіць да таго, што тэрмін паўнамоцтваў выканкамаў перавышае адпаведны тэрмін Радаў, калі іншае ня вызначана прэзыдэнтам, які мае выключную кампэтэнцыю на звальненьне старшыняў абласных выканкамаў.

Арткул 9 закону “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” прадугледжвае беспасярэдняе падпарадкаваньне і падкантрольнасьць старшыняў выканкамаў усіх узроўняў прэзыдэнта. Апрача гэтага кіраўнікі абласных выканкамаў падпарадкоўваюцца Радзе Міністраў у пытаньнях, якія ўваходзяць у кампэтэнцыю ўраду, а кіраўнікі выканкамаў першаснага і базавага ўзроўняў падпарадкоўваюцца ў гэтых пытаньнях вышэйпаложаным выканаўчым органам. Закон прадугледжвае толькі “адказнасьць” і ў некаторых выпадках “падкантрольнасьць” выканкамаў усіх узроўняў адпаведным Радам у пытаньнях, якія знаходзяцца ў выключнай кампэтэнцыі гэтых Радаў. Што вельмі важна, закон

нават у гэтых выпадках не прадугледжвае падпарадкаваньне выканкамаў адпаведным Радам.

Але мэханізмы адказнасьці выканкамаў таксама нявызначаныя: толькі прэзыдэнт мае выключнае права звальненьня з пасады старшыняў выканкамаў, а таксама валодае яшчэ адной вельмі важнай кантрольнай функцыяй: згодна з артыкулам 50 закону ён мае права ў выпадку парушэньня службовымі асобамі выканкамаў і мясцовых адміністрацыяў заканадаўства, невыкананьня пастаноў вышэйшых дзяржаўных органаў, звальняць шараговых службоўцаў выканкамаў.

Прэзыдэнт мае права скасоўваць пастановы выканкамаў, калі яны супярэчаць заканадаўству. Закон не прадугледжвае магчымасьцяў абскарджаньня дзеяньняў прэзыдэнта што да чальцоў мясцовых выканкамаў ці што да скасаваных прэзыдэнтам пастаноў.

Такім чынам, нягледзячы на падвоенае падпарадкаваньне, мясцовыя выканкамы фактычна падпарадкоўваюцца цэнтральнай уладзе — у першую чаргу прэзыдэнта. Толькі прэзыдэнта — кіраўніку выканаўчай улады — належаць сапраўдныя мэханізмы ўздзеяньня на дзейнасьць старшыняў выканкамаў, а ў асобных выпадках — і на дзейнасьць службовых асобаў выканкамаў.

У сапраўднасьці мясцовыя Рады ня могуць самастойна ўплываць на выканкам нават у межах сваёй кампэтэнцыі. Прызначэньне, звальненьне з пасады і іншыя санкцыі што да старшыняў выканкамаў знаходзяцца ў кампэтэнцыі прэзыдэнта ці выканкамаў вышэйшага ўзроўня (як было адзначана, Рада толькі зацьвярджае яго на пасадзе, але ня мае права звольніць ці ўжыць іншыя санкцыі).

Пастановы ў межах сваёй кампэтэнцыі прымаюцца выканкамам і зацьвярджаюцца вышэйпаложаным выканкамам. І толькі адзін раз за год выканкам дакладае аб сваёй дзейнасьці Радзе, але санкцыяў зь ейнага боку ў выпадку неадпаведнай закону дзейнасьці выканкаму таксама не прадугледжваецца. Дысцыплінарныя спаганьні на старшыняў выканаўчых камітэтаў накладае старшыня вышэйпаложанага выканкаму.

Рада ня мае магчымасьці ўплываць на выканкам і ў організа-

цыйных пытаннях. Такія пытаньні, як вызначэньне структуры, штатаў выканкаму, вызначэньне бюджэту выканкаму, вырашаюцца самімі выканкамамі пры ўзгадненьні з вышэйпаложанымі выканкамамі і адпаведнымі органамі дзяржаўнага кіраваньня. Мясцовыя Рады ня маюць магчымасьці самастойна фармаваць мясцовыя бюджэты, якія ёсьць часткай агульнадзяржаўнага кансалідаванага бюджэту.

Функцыянальна мясцовыя прадстаўнічыя органы ўлады ў Беларусі маюць дэкаратыўны статус і вельмі абмежаваныя ў магчымасьцях рэальна ажыццяўляць кіраваньне мясцовымі справамі. Таму барацьба за мандаты ў мясцовых Радах мае хутчэй інфармацыйна-статусны, чым рэальны функцыянальна-ўладны сэнс.

Але нягледзячы на адсутнасьць функцыянальнай улады дэпутаты мясцовых Радаў маюць “статусны ўплыў”. Большыня правоў, якія мае дэпутат згодна з законам “Аб статусе дэпутатаў мясцовых Радаў”, рэалізуюцца не праз палітычныя інстытуты, а праз мэханізмы публічнага ўплыву. Галоўны рэсурс дэпутата — нават ня ўплыў на працэс прыняцьця рашэньняў у межах Рады, а магчымасьць дзякуючы свайму статусу прыцягваць увагу для разьвязаньня важных для выбарцаў праблемаў і называць вінаватых у тым выпадку, калі гэтыя праблемы не вырашаюцца. Магчымасьці функцыянальнага палітычнага ўплыву праз норматворчую і нормаўжывальную дзейнасьць абмежаваныя недзеяздольным станам Рады як органу прадстаўнічай улады. Так артыкул 15 закону замацоўвае за дэпутатамі правы ўносіць прапановы і заўвагі, праекты пастановаў і папраўкі да іх на сэсіі мясцовай Рады, вылучаць кандыдатуры ў склад органаў, якія ўтварае Рада, прапанаваць заслухаць на сэсіі справаздачу органаў, падсправаздачных Радзе, а таксама вылучаць кандыдатуры ў склад гэтых органаў і г.д. Але большыня з гэтых функцыянальных правоў ня мае сэнсу ўва ўмовах адсутнасьці паўнаважнага кантролю Радаў над дзейнасьцю выканаўчых органаў.

Значнейшымі сродкамі ўздзеяньня на палітычны працэс ёсьць кантрольныя і публічныя паўнамоцтвы дэпутата, якія, аднак, не гарантуюцца інстытуцыйна. Дэпутат ёсьць асобай, якая мае зама-

цаванья законам магчымасьці прыцягнуць грамадскую ўвагу да той ці іншай праблемы. Але ён ня мае вагароў разьвязаньня гэтых праблемаў. Так, артыкул 14 надзяляе яго правам самастойна ці з групай дэпутатаў скласьці дэпутацкі запыт. Таксама дэпутат мае права патрабаваць ад службовай асобы даць на сэсіі Рады афіцыйнае тлумачэньне ў пытаньнях, якія датычаць найважнейшых грамадзкіх інтарэсаў на тэрыторыі Рады. Дзяржаўны орган, да якога накіраваны запыт, павінен у дзесяцідзённы ці іншы, усталяваны законам, тэрмін даць афіцыйны адказ на запыт. Запыт і адказ павінны быць даведзеныя да ведама грамадства праз СМІ.

Рада мае права абавязаць дзяржаўны орган ці службовую асобу даць справаздачу аб выкананьні сваёй пастановы, але сродкі кантролю зь яе боку над якасьцю выкананьня пастановы не вызначаюцца законам, таксама як і канкрэтная адказнасьць службовай асобы за невыкананьне пастановы.

Згодна з артыкулам 17 дэпутат мае права браць удзел у правэрках працы дзяржаўных і грамадзкіх органаў, прадпрыемстваў і арганізацыяў, якія знаходзяцца на тэрыторыі Рады, уносіць у Раду прапановы аб правядзеньні правэркі або расьсьледаваньня працы дзяржаўных і грамадзкіх органаў, прадпрыемстваў і арганізацыяў. Такая правэрка мае забесьпячыць інфармацыяй Раду для прыняцьця адпаведных рашэньняў. Аднак функцыянальныя мэханізмы ўздзеяньня з боку Рады на прадпрыемствы і ўстановы адсутнічаюць, таму што падпарадкаваньне гэтых установаў Радзе ажыццяўляецца праз выканкам. Апошні і гаспадарыць на тэрыторыі Рады.

Артыкул 19 надзяляе дэпутата правам на дэпутацкае расьсьледаваньне, якое вядзецца створанай на пастанову Рады дэпутацкай камісіяй. Вынікам расьсьледаваньня ёсьць матываванае заключэньне, па якім Рада прымае рашэньне.

Згодна з артыкулам 19 дэпутат мае права ўдзельнічаць з правам дарадчага голасу ў разглядзе органамі дзяржаўнай улады і кіраваньня, органамі адпаведных грамадзкіх аб'яднаньняў пытаньняў, што закранаюць інтарэсы грамадзян акругі, і патрабаваць рашэньня гэтых пытаньняў, правяраць з прыцягненьнем спецыялістаў кантрольна-рэвізійных і праваахоўных органаў звесткі аб парушэньні

законаў, правоў і інтарэсаў грамадзян. Дэпутат мае права праводзіць сходы выбарцаў акругі, выступаць у пытаньнях дэпутацкай дзейнасьці ў СМІ. Але закон не прадугледжвае аніякіх гарантыяў ажыццяўленьня гэтых правоў.

Мясцовыя Рады і іх дэпутаты маюць ня столькі палітычную ўладу ў рэгіёнах, колькі ўплыў, які адрозьніваецца ад улады адсутнасьцю рэальных сродкаў для рэалізацыі прынятых імі рашэньняў. Рэалізацыя паставаў Радаў і дзейнасьці іх дэпутатаў ня ёсьць інстытуцыйна гарантаванай. Таму ўдзел у дзейнасьці Радаў мае форму больш інфармацыйнага, грамадзкага, чым палітычнага ўплыву.

Для ўладаў кантроль над складам Радаў ёсьць не пытаньнем іх поўнага падпарадкаваньня, а пытаньнем прадухіленьня залішняй актыўнасьці дэпутатаў, якая можа дэстабілізаваць грамадзка-палітычную сытуацыю ў рэгіёнах. З гэтага вынікае тое, што ўладам не патрэбныя цалкам падпарадкаваньня мясцовыя Рады. Рэжыму дастаткова, каб гэтыя ўстановы не праяўлялі залішняй актыўнасьці.

Фармаваньне сыстэмы мясцовага кіраваньня і самакіраваньня ў Рэспубліцы Беларусі. Перадумовы фармаваньня мясцовай улады ў постсавецкі час

Цяперашняя сыстэма мясцовай улады ў Беларусі пачала фармавацца на схіле існаваньня СССР. Адным з галоўных лёзунгаў гарабачоўскай перабудовы была перадача рэальнай улады органам прадстаўнічай улады — рэспубліканскім і мясцовым Радам. У Беларусі першыя выбары ў мясцовыя Рады прайшлі яшчэ ў 1990 годзе. Яны выперадзілі ня толькі прыняцьцё рэспубліканскіх законаў, якія рэглямэнтавалі іх дзейнасьць у незалежнай Беларусі, але і ўтварэньне самой незалежнай дзяржавы. У выніку дэпутаты, абраныя за савецкім часам, па савецкіх традыцыях, былі ад-

зінай сілай, якая прадстаўляла лякальныя інтарэсы адразу пасья здабыцьця незалежнасьці і заканадаўчага афармленьня асноваў мясцовай улады.

На пачатку 90-х гадоў ува ўмовах адсутнасьці досьведу канкурэнтных выбараў грамадства ўспрымала палітычны сьвет праз акулляры, надзетыя пры савецкай уладзе. Палітычныя партыі яшчэ ня склаліся як актэры палітычнай сыстэмы. Увесну 1990 году на палітычнай сцэне краіны існавалі толькі дзьве ўплывовыя сілы. Папершае, КПБ, утвораная яшчэ ў савецкія часы беларуская філія КПСС, што згубіла пасья скасаваньня ў студзені 1990 году 6 артыкулу Канстытуцыі СССР свой палітычна прывіляваны статус, але захавала ўплыў, а таксама апарат, які складаўся зь вялікай колькасьці функцыянераў. Пасья абвяшчэньня ў сакавіку 1991 году пераходу да шматпартыйнай сыстэмы 4 чэрвеня 1991 году КПБ была зарэгістраваная як рэспубліканская партыя.

Па-другое — апазацыйныя сілы, найбольш вядомай зь якіх быў рух БНФ, які нядаўна зьявіўся на легальным палітычным полі (як партыя быў зарэгістраваны таксама толькі ў 1991 годзе).

Тэрмін правядзеньня мясцовых выбараў супаў з тэрмінам фармальнай аднапартыйнасьці, бальшыня кандыдатаў, якія ішлі на выбары не ад КПСС-КПБ, вымушаныя былі рэгістравацца як беспартыйныя.

Першы склад мясцовых Радаў адлюстроўваў стан грамадства, якое яшчэ не пазбавілася ад путаў камуністычнай ідэалёгіі, і таму не прадстаўляў інтарэсаў асобных групаў грамадства. 67,4% ад агульнай колькасьці абраных кандыдатаў складалі сябры КПСС і УЛКСМ. У выніку кіраўніцтва першых Радаў ня толькі складалася пераважна зь сяброў КПСС, але і сумяшчала савецкія і партыйныя пасады. Так, па словах Уладзіміра Леўчыка, старшыні камісіі ВР у пытаньнях мясцовых Радаў і разьвіцьця мясцовага самакіраваньня, у лютым 1991 году 4 абласныя (з 6), тры гарадзкія і абсалютная бальшыня Радаў раённага і гарадзкога ўзроўню ўзначальваліся па сумяшчальніцтве сакратарамі адпаведных партыйных камітэтаў.

Мясцовыя Рады ў Беларусі ня сталі падмуркам так званай “му-

ніцыпальнай рэвалюцыі”, якой ад іх чакалі. На гэта ў краіне існавала дзьве прычыны.

Першая прычына — слабасьць групаў, зацікаўленых у пераменах і свядомых сваіх інтарэсах. Паколькі перамены былі распачатыя зверху, яны не былі яшчэ аб’яднаньня і гатовыя для прадстаўніцтва гэтых інтарэсаў. Нават дэмакратычныя кандыдаты не знаходзілі паміжсобку паразуменьня ў Радах.

Напрыклад, у тагачаснай менскай гарадзкой Радзе існавалі чатыры апазыцыйныя дэпутацкія групы, якія часта канфрантавалі паміж сабой.

Палітычныя рэформы ў той час у краіне праводзіліся зверху, і таму існавала шмат людзей, згодных з тым, што нешта трэба мяняць, але было вельмі мала тых, каму было зразумела, што канкрэтна трэба трансфармаваць на мясцовым узроўні (а менавіта тут палітыка набывае сапраўднае напаўненьне).

Усьвядомленых інтарэсаў ня мела ня толькі грамадства, але і палітычная эліта. У адрозьненьне ад іншых рэспублік СССР, прамысловасьць Беларусі складалася пераважна не з сыравіназдабыўчых, а зь пераапрацоўчых прадпрыемстваў. Іх эфэктыўнасьць залежыць ад трываласці вонкаваэканамічных сувязяў, якія ўва ўмовах постпільнавай эканомікі амаль немагчыма стварыць без падтрымкі з боку дзяржавы, што значна змяншала памер эканамічнай выгады ад прыватнага кантролю над імі.

У 1991 годзе быў прыняты закон “Аб прадпрыемствах у БССР”, які насьледаваў адпаведнаму закону СССР, згодна зь якім кіраўнікі прадпрыемстваў атрымалі незалежнасьць ад партыйных органаў і цэнтралізаванага плянаваньня, а таксама права самастойна фармаваць цэны на прадукцыю і распараджацца прыбыткам. Але адначасова на кіраўнікоў прадпрыемстваў былі ўскладзеныя абавязкі плянаваньня, пошуку рэсурсаў і шляхоў збыту прадукцыі. Гэта прывяло з аднаго боку да некантраляванага ўзросту заробтнай платы і разьвіцьця сацыяльнай сфэры пры прадпрыемствах, а зь іншага — да агульнага спаду вытворчасці.

Эканамічны крызіс, адсутнасьць у краіне вялікіх запасаў натуральных выкапняў (накшталт нафты, газу, мэталу, і г.д.), зь якіх можна

было б атрымліваць прыбытак ад іх продажу пасья першаснай апрацоўкі, зрабіла справу кіраваньня мясцовымі эканамікамі мала прывабнай для рэгіянальных элітаў. Праблемаў ад самастойнага кантролю над імі было значна больш чым прыбытку. Таму мясцовыя палітычныя і эканамічныя эліты не сьпяшаліся рваць з цэнтрам, пашыраць і замацоўваць сваю кампэтэнцыю, карыстаючыся распачатай зверху муніцыпалізацыяй, як гэта было, напрыклад, у Расеі.

У краіне склаліся мясцовыя патрон-кліентныя групы. Але іх галоўнай мэтай была не ўлада і не кантроль у рэгіёнах. Гэтыя рэсурсы ўва ўмовах адносна беднай на матэрыяльныя вартасьці краіны мала што давалі, апрача адчуваньня асабістай значнасьці. Палляпшэньне матэрыяльнага дабрабыту прадстаўніка мясцовай намяклятуры наступала праз узмацненьне яго пазыцыяў у сталіцы. Пасада ў мясцовых органах успрымалася перш за усё як трамплін для скачка ўгору.

Другая прычына паразы “муніцыпальнай рэвалюцыі” — адсутнасьць у новых дэпутатаў (асабліва дэпутатаў ненамяклятурнага паходжаньня) навыкаў муніцыпальнай працы і эфэктыўнага лабіраваньня сваіх інтарэсаў. Гэтая рыса была прышчэпленая савецкай сыстэмай, якая, кантралюючы і накіроўваючы яе зверху, стымулявала такую актыўнасьць масаў, якая арыентавалася не на дасягненьне эфэктыўных вынікаў, а на сам працэс*. Значная колькасьць дэпутатаў не ўсьведамляла сваіх рэальных паўнамоцтваў і функцыяў. Былі выпадкі, калі дэпутаты, выкрыўшы парушэньне закону, не маглі прыцягнуць вінаватых да адказнасьці, бо ня ведалі, як гэта зрабіць. А старшыня Рады чыніў ім перашкоды, бо

* Нават у Вярхоўнай Радзе дэпутатам было важней заявіць пра свае пазыцыі, а не прапанаваць тэхналёгіі вырашэньня праблемаў. Так, напрыклад, з усіх ідэяў прапанаваных у ВР, палітычна найбольш рэзанансавай стала праблема барацьбы з карупцыяй. Але “барацьба” зводзілася да нейкага “сакральнага” адкрыцьця імёнаў. У адрозьненьне ад чароўнага сьвету казак, каб перамагчы зло, недастаткова “назваць імёны” злачынцаў, трэба ўсталяваць інстытуцыйныя мэханізмы, якія б прадухілялі паўтарэньне парушэньняў законанасьці. Аднак палітычная дзейнасьць мясцовых Радаў на пачатку 90-х ХХ ст. часта зводзілася да “паляваньня на карупцыянэраў”.

быў прадстаўніком генэрацыі намэнклятурнай эліты, па-сяброўску і эканамічна павязанай з мясцовымі гандлёвымі ці іншымі блізкімі да разьмеркаваньня рэсурсаў на мясцовым ўзроўні групамі. Шараговыя дэпутаты вызваліліся ад асноўнай занятасці толькі на тэрмін сэсіі адпаведных Радаў — гэта значыць, што ў астатні час павінны былі ажыццяўляць свае працоўныя функцыі. А пры савецкай мадэлі эканомікі працаваць — гэта значыць прысутнічаць на працоўным месцы ў працоўны час. Праца ў Радах разглядалася як дадатковая нагрузка.

Такім чынам, мясцовая палітычная эліта імкнулася захаваць карпаратыўныя сувязі, а не пашыраць абсягі сваёй кампэтэнцыі. У бальшыні рэспублік былога СССР, напрыклад, у Расеі, значная частка мясцовай савецкай эліты імкнулася парваць з цэнтральнымі органамі кампартыі, каб атрымаць большыя паўнамоцтвы ды ажыццявіць прыватызацыю маёмасьці і статусу.

У Беларусі ня толькі цэнтральнае партыйнае кіраўніцтва не сыпшалася адыходзіць ад Масквы, браць уладу ў свае рукі, але і кіраўнікі Радаў і іх выканкамаў, а таксама дэпутаты Радаў, да апошняга спалучалі пазыцыі ў Радах з партыйнымі пасадамі, і не выходзілі з падпарадкаваньня рэспубліканскаму цэнтру. Існуюць звесткі, што гэта рабілася пад ціскам з боку ЦК КПБ. Так, 90% дэпутатаў гомельскай абласной Рады 1990 году абраньня былі камуністамі, а 65% займалі вышэйшыя партыйныя і савецкія пасады. З аднаго боку, гэты паказьнік адлюстроўвае ідэялагічнае становішча грамадзтва на той момант. Але гэтыя 90% былі маналітнай групай — у КПБ фактычна не існавала рэфарматарскіх плыняў. Такая маналітнасьць кіроўнай эліты ў рэгіёнах блякавала актыўнасьць у Радах новых дэмакратычных дэпутатаў і тым самым запавольвала ратацыю мясцовай палітычнай эліты.

У выніку Рады не сыпшаліся браць уладу. Выбраныя мясцовыя органы ўлады (асабліва ў сельскай мясцовасьці) часта дэ-факта адмаўляліся ад стварэньня прэзыдыюмаў Радаў, дзеля чаго ўлада на месцах канцэнтравалася ў руках кіраўнікоў Радаў — выходцаў з партыйнай намэнклятуры, звязанай зь менскім партыйным кіраўніцтвам.

Наступныя мясцовыя выбары, у выніку якіх магла б ажыццяві-

іцца ратацыя мясцовай эліты, адбыліся толькі ўвесну 1995 году — калі палітычная сыстэма была ўжо заканадаўча аформленая, і распачалася яе цэнтралізацыя на карысьць прэзыдэнцкай улады. Дзеля таго што фармаваньне мясцовай улады адбылося да яе заканадаўчага афармленьня, і гэтае афармленьне прайшло без ўдзелу асобаў, зацікаўленых у яе функцыянальнай дэяздольнасьці.

Падчас заканадаўчага афармленьня мясцовай улады цэнтральнае пытаньне было ня ў тым, каб яна магла эфэктыўна працаваць і выконваць свае функцыі (што прадугледжвае яснае вызначэньне распадзелу кампэтэнцыі і ўсталяваньне гарантыяў недатыкальнасьці гэтай кампэтэнцыі з боку цэнтру), а пытаньне аб захаваньні элемэтарных дэмакратычных нормаў, якія б не дазволілі цэнтральнай партыйнай уладзе ажыццяўляць амаль неабмежаваны кантроль на месцах.

Сытуацыя аморфнасьці і нявызначанасьці становішча мясцовай улады была выкарыстаная цэнтральнай партыйнай уладай. Падчас распрацоўкі і прыняцьця ў ВР у 1991 годзе закону “Аб мясцовым кіраваньні і мясцовай гаспадарцы ў БССР” не існавала моцных мясцовых лобі, але было магутнае лобі ад Рады Міністраў. Каб захаваць мэханізмы кантролю ў рэгіёнах, Рада Міністраў нават “прасоўвала” ідэю аб скасаваньні прэзыдыюмаў мясцовых Радаў на той падставе, што наяўнасьць такой структуры выклікае падваеньне ўлады паміж прэзыдыюмам мясцовых Радаў і выканкамам. У такіх умовах скасаваньне прэзыдыюмаў дазваляла сканцэнтраваць уладу ў рэгіёнах у руках старшыняў Радаў, зрабіць яе амаль неабмежавана падкантрольнай Радзе Міністраў і кіраўніцтву КПБ.

Вынікам барацьбы вакол пытаньня аб прэзыдыюмах стала кампрамісная фармулёўка, якая была зафіксаваная ў законе: “У абласной, Менскай гарадзкой, раённай і раённай у горадзе Радах могуць утварацца прэзыдыюмы”. Што трэба разумець: а могуць і не ўтварацца. Кіраўнікі камісіі Рады, якія згодна з прынятым законам павінны былі складаць прэзыдыюм, мусілі працаваць у ім, сумяшчаючы дзейнасьць з сваёй асноўнай прафэсійнай дзейнасьцю. Так быў зроблены першы крок да памяншэньня дэяздольнасьці мясцовых прадстаўнічых органаў. Ме-

навіта слабасць і неакрэсленасьць пазыцыяў шарагавых дэпутатаў мясцовых радаў прывяла да таго, што яны так і не атрымалі рэальнай улады.

Прызначэньне закону “Аб мясцовым кіраваньні і мясцовай гаспадарцы ў БССР” палягала ў стварэньні мясцовага самакіраванья і падзелу кампэтэнцыі паміж органамі мясцовага кіраванья і мясцовага самакіраванья. Праз кароткі час пасья прыняцця закону ў яго пачалі ўносіцца зьмены. Большыня зь іх ня толькі пацьвердзіла функцыяльную слабасць фармаванай мясцовай улады, але і яшчэ больш аслабіла яе.

Так у 1993 годзе, за два гады па ўтварэньню, мясцовыя Рады былі пазбаўленыя значнай часткі аб’ёму сваёй кампэтэнцыі на карысьць цэнтральнай ці мясцовай выканаўчай улады. Згодна зь зьменамі ад 17.06.1993, паўнамоцтвы па аб’яднаньні Радаў адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак з адзіным цэнтрам перайшлі ад мясцовых Радаў да Рады Міністраў. Рады пазбавіліся права самастойна вызначаць штат выканкамаў (арт. 8, п. 2, пп. 6) і органы Радаў (арт. 9), падзяліўшы гэтак права з самімі выканкамамі і, што больш істотна, зь міністэрствамі і ведамствамі (арт. 14).

Адначасна за кошт перацягваньня паўнамоцтваў прадстаўнічых органаў пашырыліся паўнамоцтвы выканкамаў Радаў у сфэрах, важных для кантролю над рэалізацыяй прынятых рашэньняў. Напрыклад, згодна з папраўкамі да артыкулу 43 закону, яны атрымалі права адхіляць ад пасадаў кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў за невыкананьне пастановаў органаў дзяржаўнай улады да адпаведнага судовага рашэньня.

Такім чынам, з самага пачатку ўсталяваньня мясцовай ўлады ў постсавецкай Беларусі назіралася тэндэнцыя да зьмяншэньня сфэры выключнай кампэтэнцыі мясцовай прадстаўнічай улады, пашырэння кампэтэнцыі мясцовай выканаўчай улады і паступовым усталяваньні падпарадкавальных сувязяў паміж цэнтральнымі і мясцовымі органамі выканаўчай улады, мінаючы мясцовыя прадстаўнічыя органы. Гэтыя зьмены не сустракалі хоць якога супрацьдзеяньня з боку прадстаўнічай мясцовай улады. Абыякавае стаўленьне Радаў да кантролю над выканкамамі, установамі, празь якія

ажыццяўляецца рэалізацыя іх рашэньняў, сьведчыць, што для мясцовых Радаў не была першаснай мэтай ажыццяўленьня кіраўніцтва адпаведнай тэрыторыяй.

27 сакавіка 1992 году быў прыняты “Закон аб статусе народнага дэпутата мясцовай Рады народных дэпутатаў Рэспублікі Беларусь”, які вызначаў паўнамоцтвы для дэпутатаў мясцовых Радаў. Да 1995 году была прынятая толькі адна папраўка да яго, згодна зь якой усталёўваліся гарантыі для дэпутата пры ажыццяўленьні дэпутацкіх паўнамоцтваў. Ува ўсім законе цягам тэрміну яго існаваньня найбольшую ўвагу палітыкаў выклікалі артыкулы 37 “Прыцягненьне дэпутата да крымінальнай і адміністрацыйнай адказнасьці” і 38 “Парадак разгляду пытання аб пазбаўленьні дэпутацкіх паўнамоцтваў”. Гэтыя артыкулы вызначалі мэханізмы забесьпячэньня недатыкальнасьці дэпутата мясцовай Рады. Падчас існаваньня закону з 1992 па 1997 год яны перажылі тры рэдакцыі: першую, 20 сакавіка 1996 году і 4 ліпеня 1997 году, пакуль артыкул 38 ня быў канчаткова скасаваны.

Асаблівасьці фармаваньня і функцыянаваньня мясцовай улады ў Беларусі да 1995 году дазваляюць зрабіць выснову, што з пачатку свайго існаваньня ў краіне Рады функцыянавалі ня столькі як органы прадстаўнічай улады, якія вырашаюць мясцовыя пытаньні па сваіх інтарэсах і пад сваю адказнасьць, колькі як органы прадстаўніцтва асобаў і атрымання статусу. *А таму былі няздольныя і незацікаўленыя ў тым, каб адстойваць і пашыраць свае правы і сфэру сваёй выключнай кампэтэнцыі. У адрозьненне ад Расіі ці Украіны, у Беларусі не існавала спаважнага рэгіянальнага палітычнага лобі, а таму мясцовая ўлада ня дзеляла як палітычны акт.*

Цэнтралізацыя мясцовай улады

Ува ўмовах неакрэсленасьці пазыцыяў мясцовай улады яе паступовае падпарадкаваньне цэнтру было заканамерным. Калі ў кастрычніку 1994 году з ініцыятывы прэзыдэнта Лукашэнкі былі пры-

нятыя папраўкі ў закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні”, крыніцай пратэсту супраць зьменаў сталі не рэгіёны, ня Рады і выканкамы, чые інтарэсы яны парушалі, а сталічная палітычная эліта.

Галоўным вынікам рэформы 1994-1995 гадоў было канчатковае пазбаўленьне мясцовых элітаў палітычнага кантролю над рэсурсамі і ўладай у рэгіёнах. І мясцовыя эліты на гэта пагадзіліся. Закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” быў прыняты ВР бальшынёй галасоў. А зварот у Канстытуцыйны Суд з патрабаваньнем разгледзець пытаньне аб яго адпаведнасьці Канстытуцыі падпісалі толькі 80 дэпутатаў з 260, што менш за трэцюю частку яго складу, дарма што прадстаўнікі ад рэгіёнаў складалі ня менш за 5/6 ад агульнай колькасьці парламентароў.

Працэсу канцэнтрацыі ўлады папярэднічала “функцыянальная” і інфармацыйная падрыхтоўка рэгіянальных асяродзьдзяў і грамадзкай сьвядомасьці.

З жніўня па лістапад 1994 году былі заменены амаль усе кіраўнікі абласных сілавых структур. У Віцебску, Гомелі і Магілёве зьмяніліся кіраўнікі УУС і УКДБ вобласьці. У Берасьці і Менску зьмяніліся кіраўнікі УУС, у Менску наоў прызначаны кіраўнік УКДБ.

2 жніўня 1994 году было прынятае палажэньне аб Камітэце па барацьбе з карупцыяй у органах улады, кіраўніком якога быў прызначаны Юры Малумаў. Але інфармацыйная кампанія ў СМІ прэзэнтацыі грамадзтву гэтай структуры пачалася толькі на пачатку кастрычніка 1995 году — за два месяцы па ўтварэньні камітэту і за некалькі дзён да разгляду зьменаў у закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні”. Пры гэтым падкрэсьлівалася, што камітэт сочыць за ўсімі “ад прэзыдэнта да старшыні выканкаму”². А акурат на пачатку разгляду закону, наводле Генадзя Карпенкі, прэзыдэнцкая каманда правяла “кансультацыі з дэпутатамі — мясцовымі кіраўнікамі”³. Вядома, гэтыя захады праводзіліся ня толькі дзеля ўціску на мясцовыя эліты, але гэтакі ўціск быў ажыццёўлены.

Рыторыка Лукашэнкі і яго атачэньня ў зваротах да ВР падчас

разгляду рэформы мясцовага самакіраваньня паказвала, што супрацьдзеяньня ад рэгіёнаў амаль не чакалася. Так, напрыклад, Аляксандар Фядута (на той момант начальнік Упраўленьня грамадзка-палітычнай інфармацыі АП) пагражаў, што калі закон ня будзе прыняты, “АП утворыць гэтыя структуры на месцах явачным парадкам”⁴.

Прапанаваныя зьмены ня толькі пагаршалі стан прадстаўнічых органаў улады, замацоўвалі падпарадкаванае становішча выканкамаў, пазбаўлялі мясцовыя эліты і рэгіянальныя супольнасьці магчымасьці хоць якога ўплыву на фармаваньне і рэалізацыю рашэньняў на мясцовым узроўні, але і канчаткова пазбаўлялі іх кантролю над прамысловасьцю на тэрыторыі сваіх рэгіёнаў. Народ пазбаўляўся права на самакіраваньне, яго прадстаўнікі — на ажыццёўленьне ўлады, пахіснуліся і пазыцыі кіраўнікоў мясцовых прамысловых прадпрыемстваў.

У першым варыянце зьменаў у закон “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні”, прапанаваных прэзыдэнтам, прадугледжвалася скасаваньне мясцовых Радаў першаснага ўзроўню і іх выканкамаў і ўтварэньне замест іх мясцовых выканкамаў і мясцовых адміністрацыяў, кіраўнікі якіх беспасярэдне ці ўскосна падпарадкоўваліся прэзыдэнту. Калі згодна з ранейшымі папраўкамі ў законе выканкамы мелі магчымасьць самі прызначаць кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў на тэрыторыі рэгіёну, то цяпер гэтае права замацоўвалася за прэзыдэнтам, які тым самым мог беспасярэдне ўплываць на рэгіянальную эканамічную эліту.

Пасьля абскарджаньня закону ў Канстытуцыйным Судзе быў сфармуляваны “кампрамісны” варыянт, вынікам якога стала падваенне ўлады на месцах. На ўсіх узроўнях пакідаліся мясцовыя прадстаўнічыя органы ўлады — Рады дэпутатаў, але паралельна ўтвараліся выканаўчыя і распарадчыя органы — выканаўчыя камітэты і мясцовыя адміністрацыі ў гарадох. Кіраўнікоў выканкамаў беспасярэдне ці ўскосна прызначаў прэзыдэнт. У выніку мэра рэформы была дасягнутая: адбылася канцэнтрацыя ня толькі палітычнай, але і эканамічнай ўлады у руках цэнтральнай менскай ўлады.

Хроніка супрацьстаяньне Лукашэнкі і Канстытуцыйнага Суду

сьведчыць аб тым, што яго асноўнай мэтай было не скасаваньне Радаў, а акурат перапарадкаваньне выканкамаў. Перад разглядам закону Канстытуцыйным Судом адбылася сустрэча яго чальцоў з прэзыдэнтам. Лукашэнка не настойваў на тым, каб былі пакіненыя ўсе папраўкі ў закон, яго галоўным патрабаваньнем была апэратыўнасьць яго прыняцьця. Магчыма, пункты па Радах наўмысна закладаліся ў праект паправак, каб было чым ахвяраваць. Кіраўнік АП Л. Сініцын* абмовіўся, што кандыдатуры для прызначэньня на пасады мясцовых кіраўнікоў А. Лукашэнка вызначыў яшчэ ў часе сваёй перадвыбарнай кампаніі. Гэта азначае, што ён меў досыць часу, каб сплянаваць стратэгію паводзінаў падчас рэформы, вывучыць расстаноўку сілаў у грамадстве, знайсці патрэбныя кадры ў сваёй камандзе, а таксама прадугледзець рэакцыю на свае захады.

З тактычных прычынаў, каб захаваць твар у вачах беларускага грамадства і міжнароднай супольнасьці ня толькі Канстытуцыйнаму Суду, але і самому сабе, Лукашэнка адмовіўся ад ідэі скасаваньня Радаў першаснага ўзроўню. Дзякуючы невялікай заплянаванай саступцы Лукашэнка змог супакоіць тых, хто быў супраць рэформы.

Літаральна за два тыдні пасля вынясьня пастановы Канстытуцыйнага Суду па законе “Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні” з прэзыдэнцкай каманды пачалі сыходзіць т. зв. дэмакраты. Гэта была першая хваля кадрowych зьменаў, калі Лукашэнку пакінула частка яго перавыбарнай каманды.

Працэс фармаваньня “выканаўчай вэртыкалі” не сутыкнуўся зь вялікімі цяжкасьцямі. За невялікім выняткам, абласныя, а потым і ніжэйпаложаныя мясцовыя Рады прагаласавалі за новых кіраўнікоў выканаўчай улады. Прызначэньні адбываліся ў дзьве хвалі.

Першымі 28 лістапада 1994 году, за чатыры дні пасля рашэньня Канстытуцыйнага Суду, былі прызначаны старшыні Магілёўскага, Гомельскага і Віцебскага абласных выканкамаў, адпаведна Анатоль Кулічкоў, Павал Шыпук і Уладзімер Андрэйчанка. Два з трох прызначаных — Кулічкоў і Андрэйчанка — выйшлі на гэтыя пазыцыі з пасадаў намесьнікаў старшыняў адпаведных выканка-

* Гл. БДГ 14. 11. 94

маў, Шыпук — з гаспадарчай пасады ў Гомельскім рэгіёне. Нягледзячы на закрыты характар прызначэньняў, прызначэньне У. Андрэйчанкі на гэтую пасаду нават магло быць ускосна ўзгоднена з абласной элітай.

За паўтара тыдня другой хваляй 9 — 12 лютага 1994 году былі прызначаны старшыні абласных выканкамаў у Берасьці, Горадні і Менску, адпаведна Уладзімер Заламай, Аляксандар Дубко і Пётра Пётух. У адрозьненне ад прызначэньцаў першай хвалі, усё яны мелі сувязі з рэгіёнам прызначэньня, але не працавалі апошнім часам у органах мясцовай улады. Акурат у тых абласьцях, куды былі прызначаныя прызначэньцы “другой хвалі”, былі праблемы ці з самім прызначэньнем старшыняў выканкамаў, ці зь іх кадровай палітыкай.

Так у Горадні абласная Рада выбірала старшыню выканкаму з трох кандыдатаў: Сямёна Домаша, Аляксандра Дубко і Ўладзімера Сямёнава, і прагаласавала за Дубко толькі другім наваратам. На першым галасаваньні Домаша адмовіўся зацьвердзіць Лукашэнка, а за Сямёнава не пажадала галасаваць Рада. Дубко сваю кандыдатуру зьняў. Калі Рада пад ціскам прэзыдэнта вымушаная была галасаваць зноў, Дубко стаў “кампраміснай асобай”, на якую згадзіліся і прэзыдэнт, і Рада. Дзеяньні Дубка пасля свайго прызначэньня А. Фядута вельмі ўдала назваў “кадравым пагромам”. У кіраўніцтва абласной вэртыкалі былі прызначаны адзінаццаць старшыняў калгасаў.

У Берасьці сытуацыя звонку нагадвала гарадзенскую. Берасьцейскі старшыня Рады і выканкаму Віктар Бурскі задавальняў тамтэйшую намэнклятуру. Пры ім разьвівалася эканамічная інфраструктура рэгіёну (была створана свабодная эканамічная зона), які да таго ж атрымліваў дадатковыя прыбыткі ад свайго прымежнага становішча. Прызначэньне У. Заламая было вельмі ўдалым крокам, ён быў прыняты рэгіёнам як свой*.

* Магчыма, адной з прычын прыняцьця быў імідж “спакойнага”, “сьціплага” кіраўніка, які склаўся ў Заламая яшчэ тады, калі ён працаваў на Берасьцейшчыне да прызначэньня ў Менск. У такім кантэксце зразумела супрацьдзеянне прызначэньням, якія зрабіў такі прывабны для вобласьці кіраўнік. Іх проста не чакалі.

* У такім кантэксьце зразумелае здзіўленьне кіраўнікоў рэгіёну ратацыямі, якія раптам пачаў праводзіць такі прывабны “свой” для вобласьці кіраўнік. Магчыма, ад яго іх наогул не чакалі. Аднак і берасьцейцы супрацьдзейнічалі прызначэньням, зробленым новым кіраўніком вобласьці. Напрыклад, падчас прызначэньня старшынём гарвыканкаму дырэктара гарадзкога аўтапарку Васіля Шустава гарадзкая Рада выступіла супраць⁵.

Берасьцейская і Гарадзенская вобласьці — прымежныя рэгіёны краіны, якія мелі больш шанцаў, у параўнаньні з усходнімі, сканцэнтраванымі нейкі асобны ад цэнтру капітал. Празь Берасьце ішоў як буйны, так і малы транзытны капітал. Тут праходзіць траса Бэрлін-Масква, па якой транспартуецца значная частка грузаў з Захаду ў Расею і ў адваротным кірунку. Гэта асноўнае беларускае “акно ў Эўропу”, што не магло не выклікаць матэрыяльнай зацікаўленасці рэгіянальных элітаў у павелічэньні свайго статусу.

Гарадзеншчына таксама прымежная краіна. Праз гарадзенскі ўчастак мяжы паміж Беларусыяй і Прыбалтыкай, менш Беларусыяй і Польшай курсуе пераважна дробны прадпрымальніцкі капітал*. Але Горадня мела і другі, ня менш прывабны рэсурс. Транзытны шлях праз Горадню на Запад не такі буйны, як берасьцейскі, таму, можна меркаваць, менш пільна кантралюецца. Вядома, што цягам 90-х гадоў асноўны нелегальны зварот каляровых мэталуў з Расеі на Запад ішоў праз Прыбалтыку. Верагодна, у Гарадзенскай вобласьці адкрываліся магчымасьці кантролю ня толькі над легальнымі, але і над нелегальнымі таварнымі плынямі, якія ішлі з Расеі на Запад праз Прыбалтыку**.

* Прыкладам канцэнтрацыі “чаўночнага” транзытнага капіталу ў Горадні ёсьць існаваньне там амаль на працягу ўсіх 90-х гадоў найтаньнейшага ў краіне кругласутачнага рэчывага рынку, што абслугоўваў як індывідуальных купаўнікоў, так і аптавікоў.

** У сувязі з гэтым паказальна, што адной з версій забойства старшыні Гарадзенскай абласной Рады народных дэпутатаў Дзьмітрыя Арцымені была “нікелевая версія”. Згодна зь ёй прычынай забойства было яго ўмяшаньне ў дзейнасьць “нікелевых кантрабандыстаў”. Але ўлічваючы стратэгічную значнасьць такога мэталу як нікель, можна здагадацца пра ўзровень прыкрыцьця кантрабандыстаў. (Народная газета ад 21.02.1995 г.).

Няцяжка здагадацца, чаму прызначэньне старшыні Менскага аблвыканкаму таксама адбылося падчас другой хвалі прызначэньняў. Менск — сталіца краіны. Акурат тут канцэнтруецца эканамічнае жыцьцё, палітычная актыўнасьць і, вядома, нацыянальны капітал. Таму ад менскага грамадзтва зь вялікай верагоднасьцю можна было чакаць супраціву канцэнтрацыі ўлады. Аднак актыўнага супрацьдзейня і тут не адбылося. Прычынай гэтага найхутэй была разьяднанасьць эліты прадстаўнічай і выканаўчай, эканамічнай і палітычнай. У гэтым сэнсе Менскі рэгіён нічым значна не адрозніваўся ад іншых рэгіёнаў краіны. Такім чынам, нават тыя невялікія падмуркі для эканамічнага аб’яднаньня мясцовых элітаў (якія існавалі ў Берасьці і Горадні), якія паўсталі адносна нядаўна, яшчэ ня сталі базай для ўтварэньня сталых узаемных кантактаў і патрон-кліенцкіх сувязяў. Яны яшчэ не імкнуліся ўтрымаць і выкарыстоўваць уладу на месцах. А прадстаўніцтва альтэрнатыўных палітычных партыяў у мясцовых Радах 1990 г. скліканьня было невысокім.

У краіне, дзе яшчэ не сфармавалася сталая грамадзянская супольнасьць, а рэгіянальная ўлада ня мела эканамічнай прывабнасьці для старой эліты, немагчыма правесці “муніцыпальную рэвалюцыю”. З гэтага лягічна вынікала фармаваньне вэртыкалі прэзыдэнцкай улады.

У выніку амаль бязь зьмены ў мэханізмах ажыцьцяўленьня ўлады рэгіёны вярнуліся да амаль ня зьмененай мадэлі пабудовы стасункаў з цэнтрам, падобнай да той, што існавала яшчэ пры Савецкім Саюзе да пачатку гарбачоўскіх рэформаў. Асноўнай рысай гэтай мадэлі быў правінцыяналізм, пры якім рэгіянальная ўлада набывала сваю значнасьць не праз сацыяльна-эканамічнае разьвіцьцё свайго рэгіёну і не праз барацьбу за давер насельніцтва, а праз санкцыю цэнтру (прызначэньне, асабістыя ці патрон-кліенцкія сувязі). Значнасьць і каштоўнасьць рэгіёну вызначалася блізінёй яго кіраўніка да Менску і шанцамі, якія мела мясцовая эліта для таго, каб перайсьці на пасады ў сталіцы. Пры такім раскладзе рэгіянальнага палітыка чакае або павышэньне ў Менск або знаходжаньне ў рэгіёне, г.зн палітычная высылка.

У абодвух выпадках інтарэсы рэгіёну — другасныя.

У СССР, ува ўмовах закрытай краіны, на працягу 70-х гадоў разьвіцьцё прамысловасьці стымулявала ўзмацненьне сувязяў паміж якасьцю палітычнага і эканамічнага мэнаджмэнту ў рэгіёне — з аднаго боку, і кар’ернымі шанцамі яго кіраўніка — з другога. У Беларусі сярэдзіне 90-х гг. XX ст. разрыў ранейшых эканамічных сувязяў, пашырэнне неадпаведнасьці паміж узроўнем мясцовай вытворчасці і ўзроўнем жыцця прывялі да ўсталяваньня іншых крытэраў ацэнкі эфэктыўнасьці рэгіянальнага кіраўніцтва, такіх як асабістая адданасьць, ляльнасьць цэнтру, супадзеньне палітыкі кіраўніцтва рэгіёну зь непаслядоўнай і зьменлівай пазыцыяй цэнтру. Акурат такая мадэль падыходзіла як для аўтарытарнага настрою цэнтру, так і для правінцыйнага настрою рэгіёнаў. І зразумела, у такой мадэлі не было месца для дзеяздольных мясцовых прадстаўнічых органаў.

Падтрыманьне мэханізму функцыянаваньня цэнтралізаванай мясцовай улады

Існуюць два чыннікі, якія могуць падцінаць правінцыялісцкія стасункі паміж цэнтрам і рэгіёнамі. Першы — узнікненьне зацікаўленасьці эліты ў тым, каб застацца ў рэгіёне і выкарыстоўваць рэсурсы рэгіёну на яго карысьць, не арыентуючыся ў сваіх дзеяньнях на цэнтар. У гэтым выпадку мадэль цэнтар-рэгіёны мае зьмяніцца знутра сыстэмы.

Другім чыннікам ёсьць разьвіцьцё грамадзянскай супольнасьці, палітычных партыяў, грамадзкіх арганізацыяў, якія б змаглі, захапіўшы на выбарах пазыцыі ў мясцовых прадстаўнічых органах, карыстаючыся аўтарытэтам, дадаць мясцовым органам дэмакратычнасьці: справакаваць дэмакратызацыю стасункаў цэнтар-рэгіёны.

Палітыка афіцыйнага Менску што да рэгіёнаў у другой палове 90-х уяўляе сабой сыстэму дзеяньняў для недапушчэньня разьвіцьця падзеяў у кірунку актывізацыі першага ці другога чынніка.

Зацікаўленасьць эліты ў нарошчваньні сваіх пазыцыяў у рэгіёне пры закрытых аўтарытарных сыстэмах звычайна ёсьць вынікам росту эканамічнай прывабнасьці рэгіёнаў. Эканамічнае разьвіцьцё рэгіёну і зьяўленьне ў ім капіталу*, які можна кантраляваць і атрымліваць з гэтага матэрыяльную выгаду, прыводзіць да імкненьня асобных функцыянераў (ад кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў да кіраўнікоў мясцовых органаў улады) замацавацца на сваіх пасадах і прыватызаваць свой статус. У такім выпадку пасада з часовага рэсурсу, дараванага цэнтрам, ператвараецца ў трывалы рэсурс, які здабываецца і кантралюецца на месцы.

1991-1995 гады былі часам імклівага спаду ўзроўню вытворчасці і, як вынік, істотнага пагаршэньня ўзроўню жыцця ў Беларусі. У 1996 годзе сытуацыя пачала мяняцца да лепшага: пачаўся паступовы рост УВП, зьявіліся пэрспектывы эканамічнага палепшаньня і значыць, павышэньня эканамічнай прывабнасьці рэгіёнаў і іх прадпрыемстваў для элітаў. Дзеля гэтага павысілася эканамічная прывабнасьць рэгіёнаў — першы чыннік рэгіяналізацыі.

Мэханізм барацьбы з разьвіцьцём “уласьніцкіх” амбіцыяў мясцовых функцыянераў быў сфармаваны яшчэ ў савецкія часы. Замацаваньню функцыянераў на сваіх пасадах у СССР супрацьдзейляла сыстэматычная ратацыя кадраў, якая не дазваляла стварыць устойлівых сувязяў паміж функцыянерамі ў рэгіёне ці на прадпрыемстве, а таксама сыстэма дзяржаўнага кантролю над утварэньнем і дзейнасьцю прадпрыемстваў празь дзяржаўную ўласнасьць на сродкі вытворчасці, плянавае рэгуляваньне працэсу вытворчасці й збыту прадукцыі.

Пабудаваная ў выніку рэформы мясцовага самакіраваньня 1994-1995 годуў сыстэма падпарадкаваньня мясцовых выканкамаў цэнтральнай уладзе дазваляла ажыццяўляць як кантроль над утварэньнем, функцыянаваньнем мясцовых прадпрыемстваў, так і над

* Пад “капіталам” разумеюцца ня толькі жывыя грошы, але і камунальная маёмасьць, маёмасьць дзяржаўных прадпрыемстваў, якія знаходзяцца на тэрыторыі рэгіёну, прыватная маёмасьць і магчымасьць ажыццяўляць над імі канроль.

прызначэньнем іх кіраўніцтва. Так, напрыклад, ужо 22 жніўня 1995 году па тэлефанаграме зь Менску райвыканкамы прыпынілі рэгістрацыю прадпрыемстваў. Дэкляраванай мэтай гэтай акцыі было палепшыць сыстэму рэгістрацыі. Так быў прадэманстраваны мэханізм, празь які палітычная ўлада магла падпарадкаваць сабе і выкарыстоўваць у сваіх мэтах мясцовую эканамічную эліту.

Канчаткова працэс прызначэньня кадраў быў фармалізаваны па савецкай мадэлі ўказам прэзыдэнта № 464 ад 14 лістапада 1995 году “Аб стварэньні кадраванага рээстру кіраўніка дзяржавы”. Пералік № 2 гэтага рээстру прадугледжваў рэгістрацыю ў ім ў ліку іншых службовых асобаў старшыняў выканкамаў і кіраўнікоў найважнейшых дзяржаўных прадпрыемстваў і ведамстваў, а пералік № 3 улучаў старшыняў абласных і менскай гарадзкой Радаў народных дэпутатаў. Згодна з указам адпаведныя органы дзяржаўнай улады і кіраваньня павінны былі сфармаваць рэзэрвы кадраў па вызначаных пасадах і ажыццяўляць дзейнасьць па сыстэматычнай апрацоўцы зьвестак аб гэтых кадрах. Мелася на ўвазе збор інфармацыі, арганізацыя павышэньня кваліфікацыі і г.д.

Пункт 4 указу абмяжоўваў свабоду перасоўваньня асобаў, што ўвайшлі ў сьпісы. Так выехаць у службовую замежную выправу кіраўнікоў, улучаным у сьпіс № 1, 2 (у тым ліку старшыняў выканкамаў і кіраўнікоў прадпрыемстваў) можна было толькі зь пісьмовага дазволу кіраўніка дзяржавы. Асобы, улучаныя ў сьпіс № 3, павінны былі езьдзіць у службовыя выправы зь пісьмовага дазволу сваіх кіраўнікоў.

Нягледзячы на пастанову Канстытуцыйнага Суду, што ўлучэньне ў рээстар службовых асобаў, якія не прызначаюцца прэзыдэнтам, а таксама абмежаваньні ў камандзіраваньні кіраўнікоў дзяржаўных органаў, не падпарадкаваых прэзыдэнту, не адпавядае Канстытуцыі, гэтыя палажэньні страцілі моц толькі 8 лістапада 2001 году ў выніку ўступленьня ў сілу ўказу прэзыдэнта № 644.

Утварэньне рэзэрву кадраў заклала базу для абавязковай сыстэматычнай ратацыі кіраўнічых кадраў, якая і была ажыццяўлена на працягу наступных гадоў. Нягледзячы на паразу, спроба

прэзыдэнта ўсталяваць кантроль за перасоўваньнем асобаў, улучаных у кадравы рээстар, выразна выяўляла ня толькі інфармацыйнае, але і кантрольна-рэпрэсіўнае прызначэньне гэтага нарматыўнага акту. Аднак кадравы рээстар прадэманстравваў і слабы бок фармаванай сыстэмы — кадравы дэфіцыт.

Апрача Віцебскай, у іншых абласьцях цягам 1995-2000 гадоў кіраўніцтва мянялася 2-3 разы. І гэта, натуральна, не было выклікана зьменамі ў прадстаўнічых органах. З такой самай інтэнсіўнасьцю ажыццяўлялася і ратацыя кіраўніцтва райвыканкамаў. Аналіз ратацыі кіраўнікоў аблвыканкамаў паказвае, што перавага аддавалася немясцовым кіраўнікам. Напрыклад, на абласным узроўні бальшыня новых кіраўнікоў прыходзіла з-за межаў рэгіёну прызначэньня: Васіль Даўгалёў у Берасьцейскую вобласць і Мікалай Дамашкевіч у Менскую прыйшлі пасяля працы ў кантрольных органах, Сяргей Ткачоў у Магілёўскую з пасады намесьніка міністра эканомікі.

Але часам на абласным і асабліва на раённым узроўні на кіраўнічыя пасады прызначаліся намесьнікі старшыняў выканкамаў або вярталіся старыя кадры, як гэта адбылося, напрыклад, з кіраўніком Гомельскага аблвыканкама Мікалаем Вайцянковым.

Кантроль над кіраўнікамі мясцовых прадпрыемстваў дасягаўся праз усталяваньне сыстэмы кантрактаў з кіраўніцтвам дзяржаўных арганізацыяў. Кантрактная сыстэма найму кіраўніцтва прадпрыемстваў была ўсталявана пастановай Рады Міністраў № 76 ад 16 верасьня 1994 году, распрацаванай згодна з указам прэзыдэнта № 82 ад 1 верасьня 1994 году. Першапачаткова згодна з гэтай сыстэмай наём кіраўніка дзяржаўнага прадпрыемства ажыццяўляўся адпаведным міністэрствам ці іншым цэнтральным органам, які мае права кіраваць дзяржаўнай маёмасьцю; а кіраўніка дзяржаўнага прадпрыемства, якое знаходзіцца ў камунальнай маёмасьці — адпаведнай мясцовай Радай.

Зьмены, якія былі прынятыя да пастановы Рады Міністраў № 76, прывялі да пагаршэньня становішча кіраўнікоў прадпрыемстваў. Так, згодна з папраўкамі, унесенымі пастановай Рады Міністраў № 1177 ад 24 ліпеня 1998 году, да працэсу прызначэньня кіраўніц-

тва прадпрыемстваў далучаліся і мясцовыя выканкамы, зь якімі павінна было быць узгоднена прызначэньне, а таксама пашырана кола ўстановаў, якія маюць права разглядаць пытаньне скасаваньне кантракту. Дзеля гэтага прызначэньне і ўстойлівасьць пазыцыяў кіраўнікоў прадпрыемстваў сталі залежаць ня толькі ад цэнтральных профільных органаў дзяржаўнай улады, але, што яшчэ больш істотна ў палітычным пляне, — ад кіраўнікоў адпаведных выканкамаў.

Ступень падпарадкаванасьці выканаўчай вэртыкалі прэзыдэнту прадэманстравала нарада, скліканая пад эгідай ВР напярэдадні рэфэрэндуму, у лістападзе 1996 году. З 160 мясцовых кіраўнікоў, запрошаных ВР, на нарадзе зьявілася толькі 35. Найбольш жорсткая пазыцыя была занятая выканкамамі Магілёўскай і Гомельскай абласцей, якія забаранілі сваім прадстаўнікам браць удзел у сходзе. Падчас канстытуцыйнага крызісу 1996 году выканкамы ўвогуле адкрыта ігнаравалі пастановы ВР.

Але заставаўся другі патэнцыйны чыньнік рэгіяналізацыі — мясцовыя прадстаўнічыя органы і палітычны ўдзел насельніцтва. Нягледзячы на адсутнасьць рэальнай кіраўнічай улады мясцовыя Рады маюць магчымасьць ажыццяўляць ускосны камунікацыйна-інфармацыйны ўплыў на палітычны працэс. На паседжаньнях мясцовых Радаў выбіраюцца дэпутаты верхняй палаты парламэнту (Рады Рэспублікі), па восем чалавек ад вобласьці і гораду Менску.

Сам працэс мясцовых выбараў ёсьць моцным рэсурсам, празь які ажыццяўляецца легітымацыя ня толькі мясцовай улады, але палітычнага рэжыму ўвогуле. Таму прэзыдэнцкі бок імкнецца ажыццяўляць кантроль ня толькі над дзейнасьцю выканаўчых органаў, але і над абраньнем і дзейнасьцю дэпутатаў прадстаўнічых органаў.

Мясцовыя выбары 1995 году прадэманстравалі невялікую палітычную актыўнасьць і нявызначанасьць палітычных поглядаў рэгіянальных супольнасьцяў. Асноўная маса дэпутацкага корпусу, абранага на тых выбарах, была апартыйнай ці пракамуністычнай, і да таго ж пераважна намэнклятурнай. Некаторыя з Радаў, дзе дэпутаты пасьля дзвюх спробаў так і не былі абраныя, працягвалі да

выбараў 1999 году, гэта значыць, што сярод іх была значная частка неляляльных да ўлады дэпутатаў. І гэты склад быў небяспечны для падтрыманьня стабільнасьці ўлады. Так, напрыклад, у сумна вядомым указе прэзыдэнта № 336 ад 28 жніўня 1995 году, прынятым як адказ на страйк прафсаюзу работнікаў менскага мэтрапалітэну, прадугледжвалася ня толькі прыпыненьне дзейнасьці свабодных прафсаюзаў, але таксама абмежаваньне дэпутацкай недачыкальнасьці, у тым ліку і для дэпутатаў мясцовых Радаў.

Няўдача выбараў ў мясцовыя Рады 1995 году дазволілі цэнтральнай ўладзе вызначыць іх слабыя месцы і далі фармальныя падставы з гэтага скарыстацца. Найменшая яўка выбарцаў назіралася ў найменш кантраляваных выбарчых участках у гарадох, дзе пасьля назіраліся і найбольшыя праблемы з фармаваньнем кворуму Рады. Тым самым улады атрымалі падставу для нэўтралізацыі непапулярных сабе тэрыторыяў — раённых Радаў дэпутатаў у гарадох і іх органаў, на выбарах у якія дастаткова цяжка ажыццяўляць кантроль за волявыяўленьнем. Нэўтралізацыя адбылася або праз скасаваньне гарадзкіх Радаў, або праз далучэньне да іх сельскіх Радаў (дзе залежнасьць насельніцтва ад палітычнай і эканамічнай мясцовай эліты значна большая — таму сельскія Рады прасьцей кантраляваць). Указам прэзыдэнта № 383 ад 19 верасьня 1995 году “Аб правядзеньні рэформы органаў мясцовага кіраваньня і самакіраваньня” гэтыя Рады былі скасаваныя і заменены мясцовымі адміністрацыямі. Абраныя дэпутаты раённых Радаў у гарадох далучаліся да адпаведных гарадзкіх Радаў дэпутатаў. Дарма што Канстытуцыйны Суд засьведчыў неадпаведнасьць указу Канстытуцыі, ён быў рэалізаваны.

За гэтым надыйшоў шэраг указаў, якія аб’ядноўвалі няроўныя з пункту гледжаньня магчымасьцяў ажыццяўленьня кантролю адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі — тыя, дзе выбары не адбыліся, з тымі, дзе яны прайшлі пасьпяхова. Тым самым павялічыліся ня толькі шанцы абраць Рады, але і зрабіць іх больш ляляльнымі да цэнтральнай улады. Так, у 1996 годзе ў адну тэрытарыяльную адзінку, прадстаўленую, адпаведна, адной Радай, былі аб’яднаныя Смаргонь і Смаргонскі раён. У 1997 з раённымі Радамі

былі аб'яднаныя гарадзкія Рады Дзяржынску, Добруша, Лунінца, Крычава, Наваградка.

У тых Радах, якія немагчыма было рэарганізаваць, дадаўшы да іх складу ляяльных дэпутатаў, была абмежаваная колькасць дэпутатаў. Так, напрыклад, у Менскай гарадзкой Радзе (значная частка дэпутатаў якой была абраная яшчэ ў 1990 годзе) указам прэзідэнта колькасць дэпутатаў была скарачана.

Патэнцыял пратэсту з боку мясцовых Радаў быў ня толькі інстытуцыйна, але і пэрсанальна зьменшаны.

Але мясцовыя Рады захоўвалі сваю інфармацыйнае значэнне. Вызначальны інфармацыйны ўплыў на ўзровень папулярнасці мясцовых органаў улады аказаў канстытуцыйны крызыс і рэфэрэндум 1996 году.

Дасьледаваньні, праведзеныя сацыялягічнай лябараторыяй “НОВАК” у кастрычніку 1996 году (да рэфэрэндуму) і ў сьнежні (пасля яго) паказалі рэзкае зьніжэньне значнасьці мясцовых органаў улады ў вачах насельніцтва. За два месяцы колькасць людзей, якія лічылі, што кіраўнікі мясцовых органаў выканаўчай улады павінны абірацца насельніцтвам, упала з 86,2% да 52,5% ад агульнай колькасці апытаных. Дынаміка меркаваньняў па гэтым пытаньні ў часе была наступнай:

Пытаньне: “Ці выступаеце Вы за тое, каб кіраўнікі мясцовых органаў улады выбіраліся беспасярэдне жыхарамі адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі?”

	За	Супраць	Ня ведаю
14.09.–7. 10.1996	86,2%	3,3%	10,5%
Адказ на рэфэрэндуме	28,4%	69,92%	Не адказалі
26.12.1996	52,5%	32,8%	12,0%
11.09.1997	Галасаваў ў 1994 за А. Лукашэнку	Галасаваў супраць ў 1994 А. Лукашэнкі	
	45,4%	54,5%	

Крыніца: Цэнтравыбаркам РБ, сацыялягічная лябараторыя “НОВАК”⁶.

Дынаміка адказаў да і пасля рэфэрэндуму паказвае, што на погляды грамадства істотна паўплываў абвешчаны вынік рэфэрэндуму. Пасля рэфэрэндуму грамадства перастала ўважаць прадстаўнічыя органы ўлады нечым значным. Пры гэтым розьніца ў стаўленьні да мясцовых уладаў сярод тых, хто быў электаратам Лукашэнкі на выбарах 1994 году і тых, хто не галасаваў за яго ў 1994 годзе, была дастаткова невялікая. Стаўленьне электарату да палітыкі прэзідэнта не паўплывала на старту мясцовымі органамі ўлады свайго аўтарытэту. Прапанаваныя зьмены былі прынятыя як дадзенасьць, што дэманструе ня столькі недавер мясцовым уладам, колькі непапулярнасьць палітычнага пратэсту і палітыкі як такой.

Пры гэтым стаўленьне да мясцовай улады было найменш акрэсьленае ў параўнаньні з стаўленьнем да іншых органаў улады. Паводле вынікаў апытаньня, праведзенага ў 1997 годзе, па колькасці адказаў “ня ведаю” на пытаньне аб даверы розным палітычным і сацыяльным органам мясцовыя Рады саступалі толькі Саюзу прафпрафмаляў і незалежным прафсаюзам⁷.

Пры такім раскладзе нізкі ўзровень даверу да мясцовай улады быў заканамерным.

Ці давяраеце вы мясцовай уладзе?

	Давяраю	Не давяраю	Ня ведаю
Жнівень 1997 году	29,1%	54%	16,9%
Кастрычнік 1997 году	32,6%	59,2%	8,8%
Снежань 1997 году	32,1%	57,1%	10,8%

Крыніца: сацыялягічная лябараторыя “НОВАК”⁸.

У адказах на адно з найбольш значных пытаньняў для сучаснага беларуса аб эканамічным становішчы: “Хто нясе адказнасьць за пагаршэньне эканамічнай сытуацыі ў краіне” - адказ “мясцовыя ўлады” наагул не фігуруе⁹. Грамадства прызначалася думаць, што мясцовыя ўлады нічога не вырашаюць, а значыць, ні за што не адказваюць.

Сфармаваная пасля 1996 году сыстэма мясцовай улады была незразумелая насельніцтву ні па сваёй структуры, ні па сваіх мэтах і прызначэньні*. Мясцовыя прадстаўнічыя і асабліва выканаў-

* Пераважная частка скарғаў ад насельніцтва скіроўваецца акурат у цэнтральныя органы дзяржаўнай улады, перш за ўсё прэзідэнту.

чыя мясцовыя органы ўспрымаюцца ня столькі як органы ўлады, колькі як часткі мэханізму, з дапамогай якіх рашэньні цэнтру перадаюцца на месцы, каб там выконвацца, і не абскарджваюцца. Грамадства й самі органы мясцовай улады прымаюць амаль любы зьмены ў іх структуры, мэтах, асаблівасьцях функцыянаваньня. Вынятак складае, бадай, толькі пытаньне іх канчатковага скасаваньня. Прычына такой абьякаваньня дастаткова простая: гэтыя зьмены больш істотна не ўплываюць на рэальны стан рэчаў.

Адзіным палітычным суб'ектам, для якога структура і стан мясцовых органаў улады мае значэньне, ёсьць менскі цэнтар. Па-першае, толькі празь мясцовую палітычную ўладу ён можа надзейна кантраляваць мясцовыя эканамічныя эліты. Па-другое, падчас выбараў кантроль над мясцовымі палітычнымі і эканамічнымі ўладамі дазваляе цэнтру забясьпечваць іх патрэбны вынік, і такім чынам легітымізаваць існы рэжым. Абедзьве гэтыя функцыі найбольш выразна выявіліся падчас мясцовых выбараў красавіка 1999 году.

За год да мясцовых выбараў 1999 году, за якімі меліся надыйсьці і парлямэнцкія, улады пачалі падрыхтоўку плацдармаў, каб атрымаць патрэбны вынік "народнага волевыяўленьня". На працягу 1998 году былі распрацаваныя і праведзеныя праз парлямэнт закон "Аб выбарах дэпутатаў мясцовых Радаў", а таксама зьмены ў закон "Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні".

Зьмены ў закон "Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні" чарговым разам выявілі ў мясцовай улады нястачу якасных кіраўнічых кадраў і іх падпарадкаваньне цэнтральнай уладзе. Калі падчас прыняцьця паправак у закон у 1995 годзе былі яшчэ нейкія ілюзіі наконт таго, што можна будзе праводзіць ратацыю кіраўнікоў выканкамаў, то пры канцы 1998-га яны канчаткова зьніклі. Так, напрыклад, у Гомельскай вобласьці з 190 старшыняў сельскіх Радаў 127 ажыццяўлялі свае паўнамоцтвы другі тэрмін запар і згодна з заканадаўствам не маглі прэтэндаваць на гэтую пасаду трэці раз. Камісія па дзяржаўным будаўніцтве ПП настойвала на неабходнасьці працягнуць іх паўнамоцтвы. У выніку ПП 28 сьнежня 1998 году прыняла зьмены ў закон "Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні". Была скасавана норма, якая абмяжоўвала для стар-

шыняў Радаў і выканкамаў магчымасьці займаць пасаду ня больш за два тэрміны запар.

З аднаго боку, скасаваньне абмежаваньняў стаўленьням прэзыдэнта ажыццяўляць свае функцыі магло разглядацца як далейшая цэнтралізацыя ўлады. Але абмежаваньні ратацыі, асабліва для мясцовай прадстаўнічай улады, ня выгадныя палітычнаму цэнтру. Гэта павышае значнасьць пасады мясцовага функцыянера і яго самастойнасьць, набліжае яго да свайго рэгіёну.

Пакідаючы ўладу ў адных руках на месцах на значны тэрмін, цэнтар заахвочвае тых, каму яна належыць, пашыраць свае паўнамоцтвы й рызыкуе згубіць кантроль над ёй. Гэта адна з найважнейшых пагроз для цэнтру з боку рэгіёнаў. Таму найхутчэй гэты захад быў абумоўлены толькі кадравым голадам, які асабліва павялічваецца, калі ўлада прышчапляе грамадзтву палітычную індыфэрэнтнасьць. Але каб перашкаджаць замацаваньню функцыянераў на сваіх пазыцыях і зьяўленьню ў Радах апазыцыйных дэпутатаў закон "Аб выбарах у мясцовыя Рады" былі ўнесеныя папраўкі.

Гэтыя папраўкі зь цяжкасьцю былі зацьверджаныя звычайна лаяльным Нацыянальным Сходам. Гэтую затрымку дэмакратычныя СМІ тлумачылі крыўдай дэпутатаў на спробу Лукашэнкі правесці зьмены без ўліку сваіх заўвагаў. Але ў парлямэнтароў былі больш важкія прычыны супраціўляцца прыняцьцю закону ў прэзыдэнцкай рэдакцыі.

Падчас разгляду закону ў парлямэнце праблемы ўзьніклі па наступных пытаньнях: аб абмежаваньні ўдзелу ў выбарах грамадзкіх аб'яднаньняў; аб выбарчым праве асобаў, якія былі асуджаныя; аб ніжнім бар'еры яўкі выбарцаў, які неабходны для таго, каб выбары лічыліся сапраўднымі.

Першыя дзьве папраўкі, на якіх настойваў прэзыдэнт, былі прынятыя дастаткова хутка, бо не закраналі асабістых інтарэсаў дэпутатаў. Але прыняць за норму мінімальны ўзровень яўкі ў 50% як ў першым, так і ў другім туры пагражала стварыць прэцэдэнт і для выбараў у ПП (дарэчы прэцэдэнт усё ж такі быў створаны). Пазыцыю прэзыдэнта падтрымала ЦВК, а таксама дэпутаты зь вясковай мясцовасьці. Але значная частка дэпутатаў на падставе смутнага

досьведу мясцовых выбараў 1995 году настойвала на неабходнасьці зьніжэньня планкі да 25%.

Спрэчка зацягнулася амаль на тыдзень. У выніку было прынятае "кампраміснае" рашэньне. Прэзыдэнт пагадзіўся з 25% яўкі на мясцовыя выбары ў другім туры, але толькі на мясцовых выбарах. Да таго ж парлямэнт павінен быў пазбавіць пасіўнага выбарчага права асобаў, якія мелі непагашаныя адміністрацыйныя асуджанасьці.

Нягледзячы на несувымэрны на першы погляд кампраміс, у ім была свая лёгіка. Высокі бар'ер яўкі на выбары пры цяпершаніх стасунках прэзыдэнта з мясцовымі элітамі пагражае зрывам выбараў і аслабленьнем пазыцыяў апошніх. Пры апалітычным грамадстве яўку выбарцаў павінны арганізаваць "дырэктарат" і мясцовыя ўлады. Мясцовы дырэктарат быў адзінай сацыяльнай групай, да якой у выпадку зрыву выбараў улады маглі ўжыць нейкія санкцыі. Калі ў сельскай мясцовасьці арганізаваць яўку не была праблемай, то гарадзкому кіраўніцтву з гэтым было цяжэй. У сваю чаргу для прэзыдэнта, чыя палітыка скіраваная на стымуляцыю ўласнай падтрымкі з боку насельніцтва праз кантроль над дырэктаратам, высокі бар'ер яўкі - гэта дадатковы чыньнік мабілізацыі ня толькі электарату, але і дырэктарату, а таксама кантролю над апошнім. Зь іншага боку, адхіленьне ад удзелу ў выбарах асобаў, якія маюць адміністрацыйныя асуджанасьці, было накіравана перш за ўсё супраць апазыцыйных палітыкаў.

Такім чынам, новая норма ажыццяўляла некалькі функцыяў. Па-першае, у выніку яе прыняцьця зьніжаўся палітычны ўдзел, ад выбараў адхіляліся разам з кандыдатамі, што выступалі супраць прэзыдэнта, і іх выбарцы. Па-другое - вымушала першых (у выпадку наяўнасьці моцнага жаданьня ісьці на выбары) не выяўляць залішняй актыўнасьці. Па-трэцяе - зьніжала ўпэўненасьць у сабе мясцовых кіраўнікоў, якія павінны былі арганізаваць палітычны ўдзел, і яшчэ раз падкрэсьлівала іх палітычную заангажаванасьць, а таму залежнасьць ад Менску. У пляне кантролю над народным волевыўленьнем стратэгія уладаў нагадвала грабянец: прыбірала ўсё лішняе (групы, якія пагражаюць сыстэме) і адначасова "пры-

чэсвала" ляяльныя для рэжыму групы, накіраваўшы іх актыўнасьць у патрэбнае рэчышча. Толькі так можна падтрымліваць існаваньне рэжыму ў грамадстве, дзе палітыка ўсё больш выходзіць за межы сфэры інтарэсаў грамадзянаў і ў якім усё больш прынята было рабіць выгляд, быццам палітыкі ўвогуле не існуюць. На плечы мясцовага дырэктарату быў ускладзены абавязак імітацыі існаваньня палітыкі.

Важнасьць новых правілаў гульні падкрэсьлівае той факт, што фактычна закон "Аб выбарах дэпутатаў мясцовых Радаў" прымаўся на два гады 1999-2000-ы ці на адны выбары - выбары 1999 году. У 2000 годзе, пасля прыняцьця Выбарчага Кодэксу, закон страціў сваю сілу.

У 2000 годзе стратэгія ўлады была даведзена да лягічнага канца, што і было адлюстравана ў чарговых зьменах ў закон "Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні" і ў Выбарчым Кодэксе.

² Беларуская Деловая Газета 03.10.1994 г.

³ Беларуская Деловая Газета ад 06.10.1994 г.

⁴ Беларуская Деловая Газета ад 06.10.1994 г.

⁵ Народная газета ад 10.01.1995 г.

⁶ Беларуская деловая газета ад 14.10.1996 г., 26.12.1996 г., 01.09.1997 г.

⁷ Беларуская деловая газета ад 11.08.1997 г.

⁸ Беларуская деловая газета ад 22.12.1997 г., 08.08.1997 г., 16.10.1997 г.

⁹ Беларуская деловая газета ад 30.10.1997 г.