

Чому Україна перевіряє російські фільми [Електронний ресурс] / Є. Шидловська // BBC. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/entertainment/2014/07/140729_russian_films_banned_zhs.shtml. 10. *На Востоке и Юге* выпускают газеты для противодействия сепаратизму [Електронний ресурс] // Сегодня. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/regions/donetsk/na-vostoke-i-yuge-vypuskayut-gazety-dlya-protivodeystviya-separatizmu-515998.html>. 11. *Проект* Закону України “Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепааратизацію)” №4300а від 17.07.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4300%E0&skl=8.

УДК 321.01

Є. В. ПЕРЕГУДА

ИНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ТА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВКОНАВЧОЇ ВЛАДИ БІЛУРУСИ

Взаємодія органів виконавчої влади Білорусі характеризується значною вагою пострадянського інституційного спадку, централізацією політичної системи, домінуванням Президента, низьким рівнем впливу кланових механізмів. Це стало наслідком не лише особливостей політичних процесів 1990-х рр., а й обмеженості інституційних реформ в перші роки незалежності, специфіки соціально-економічного та регіонального розвитку.

Ключові слова: Президент, уряд, парламент, місцеві виконавчі та розпорядчі органи, виконкоми.

Перегида Е.В. Институциональные аспекты взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти Беларуси

Взаимодействие органов исполнительной власти Беларуси характеризуется значительным весом постсоветского институционального наследства, централизацией политической системы, доминированием Президента, низким уровнем влияния клановых механизмов. Это стало следствием не только особенностей политических процессов 1990-х гг., но и ограниченности институциональных реформ в первые годы независимости, специфики социально-экономического и регионального развития.

Ключевые слова: Президент, правительство, парламент, местные исполнительные и распорядительные органы, исполкомы.

Pereguda Evgen. The institutional aspects of the interaction of central and local executive authorities of Belarus

The interaction of the executive authorities of Belarus is characterized by the big proportion of the postsoviet institutional legacy, the political system's centralization, domination of the President, the low influence of clan mechanisms. It was due not only to the features of political processes in the 1990s but to the limitation of institutional reforms in the early years of independence, to the features of the socio-economic and regional development.

Key words: president, government, parliament, local executive and administrative bodies, executive committees.

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

Хоча пострадянський розвиток Білорусі відрізняється від України, вивчення її досвіду актуальне. По-перше, Україна знаходиться в зоні турбулентності і не можна впевнено прогнозувати, який шлях вона обере. По-друге, Білорусь – важливий економічний та геополітичний партнер України. По-третє, дослідження політичної системи Білорусі важливе для науки, дає змогу верифікувати низку політологічних концепцій.

При дослідженні політичних систем особливе місце займають взаємодії у виконавчій владі, оскільки вона акумулює значну частину суспільних ресурсів, визначально впливає на розвиток держави та суспільства.

Еволюцію політсистеми Білорусі вивчали І. Антонович, В. Божанов, Г. Василевич, В. Карбалевиц, С. Паречіна, Я. Яскевич та ін. В Україні дисертації захистили О. Долженков, І. Недокус та ін. Але взаємодії у виконавчій владі Білорусі досліджені недостатньо. Особливо це стосується взаємодії між центром та регіонами. Крім того, часто при поясненні розвитку Білорусі обмежуються персоналістичними або культурницькими чинниками. Потребує вивчення, як політичні інститути вплинули на цей розвиток, з іншого – чому саме такі інститути були сформовані.

Білорусь менше України за територією, населенням, простіша за адміністративно-територіальним устроєм. Це зумовило ще в радянські часи менш «ешелоновану» і «територіально прив'язану» бюрократію. Відмінності регіонів менші за Україну, що робить більш однорідними політичні процеси.

В економіці вагоме місце посідають переробні галузі, більш наближені до споживача, технологічні та менш прибуткові. Тому тут менші можливості для формування потужних кланів, а бюрократія більше залежить від держави. Це зменшує неоліберальний складник трансформації. У 2010 р. частка працівників держсектору складала 74,6%¹. Більшість фінансового капіталу теж у держвласності. Це створило підґрунтя для політичної централізації.

Це віддзеркалюється й на багатопартійності. Спочатку її тенденції були схожі на українські, але потім партії були витіснені на маргінес, нині їх, за даними Інституту соціології Білорусі, підтримують менше 10% громадян².

Білорусь початку 1990-х рр. називають парламентською республікою. Насправді ця перехідна модель була успадкована від радянських часів. У 1994 р. ухвалили Конституцію³. Форма правління була сумішшю радянської, парламентської та президентської моделей. Президент очолював державу та виконавчу владу, але парламент давав згоду на призначення Прем'єра та ключових членів уряду. Було створено «подвійний центр» виконавчої влади. Уряд координував, контролював і забезпечував діяльність центральних органів, місцевих виконавчих та розпорядчих органів (далі – МВРО). За МВРО зберегли радянську назву – виконкоми. Зберегли й вертикаль рад, які визначались як органи державної влади та місцевого самоврядування.

Але ця редакція Конституції діяла недовго. Нині взаємодію органів влади регламентує редакція 2004 р.⁴ Вона формально вивела Президента за межі виконавчої влади, але його повноваження зросли. Він забезпечує політичну та економічну стабільність, наступність та взаємодію органів влади, здійснює посередництво між ними, призначає за згодою нижньої палати парламенту Прем'єр-міністра, визначає структуру уряду, призначає (звільняє) інших членів уряду, голову Комітету держконтролю (далі – КДК), відправляє у відставку уряд та його членів, звертається з посланнями до народу та парламенту, призначає керівників республіканських органів держуправління (далі – РОДУ), скасовує акти уряду, здійснює контроль за місцевими органами держуправління та органами самоврядування, скасовує рішення МВРО. Також він може головувати на засіданнях уряду. Його укази обов'язкові до виконання. У певних випадках він видає декрети.

Адміністрація Президента є конституційним органом. Спочатку це був робочий орган для забезпечення діяльності Президента, але вже у 1995 р. він визначив її державним органом⁵. До її завдань належали забезпечення кадрової політики, координація підпорядкованих Президентові органів, розробка напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення взаємодії Президента з органами влади, планування та координація законопроектної діяльності тощо. Глава Адміністрації давав органам, установам та організаціям вказівки та доручення. У Положенні 1997 р. Адміністрацію визначили як орган держуправління, що забезпечує діяльність Президента. До неї входять управління кадрової політики, ідеологічне, регіональної політики тощо. У 1999 р. Президент затвердив порядок її взаємодії з урядом. Зокрема, забороняється вносити на розгляд Президента проекти актів без висновку державно-правового управління Адміністрації.

Систему органів виконавчої влади (далі – ОВВ) утворюють Рада Міністрів, РОДУ та інші державні організації, МВРО. Уряд є центральним органом держуправління, призначається на термін повноважень Президента, підзвітний Президентові та відповідальний перед парламентом.

Безпосередньо керує урядом Прем'єр. Але формула «подвійного центру» тут недоречна. Відставка Прем'єра не тягне відставку уряду. Проект бюджету подає Президент. Багато законів, що регламентують виконавчу владу, містять примітку «якщо інше не встановлено Президентом».

Уряд як колегіальний орган керує ОВВ, розробляє напрями внутрішньої та зовнішньої політики, організує управління держвласністю, скасовує акти РОДУ. Але його колегіальність специфічна. У Раді Міністрів діє Президія у складі Прем'єра, його заступників, глав Адміністрації Президента, КДК, Нацбанку, Мінекономіки, Мінфіну, МЗС.

Повноваження уряду у кадровій політиці обмежені. Хоча він координує діяльність державних організацій та МВРО зі здійснення кадрової політики, пропозиції щодо її здійснення уряд має подавати на розгляд Президента.

Систему РОДУ та інших держорганізацій утворюють міністерства, держкомітети, об'єднання юридичних осіб, інші організації. РОДУ можуть

з окремих питань підпорядковуватися лише Президенту. В територіальних одиницях створені органи РОДУ. Уряд затверджує положення про РОДУ, визначає їх структуру, кількість територіальних органів, перелік підпорядкованих організацій, скасовує акти РОДУ тощо.

Законодавство розрізняє поняття місцевого управління та місцевого самоврядування. Органами останнього є ради. Під місцевим управлінням йдеться про форму організації та діяльності МВРО для розв'язання питань місцевого значення виходячи з державних інтересів та інтересів громадян⁶. Його органами є виконкоми. Вони поділяються на три рівні: обласний (6); базовий – райони (118) та міста обласного підпорядкування (12); первинний – міста районного підпорядкування, села, селища. Система МВРО включає також місцеві адміністрації, які можуть створюватися у районах у містах. Мінський міськвиконком є водночас органом обласного та базового рівнів.

Обласні виконкоми (далі – ОВК) підзвітні та підконтрольні Президентові і уряду, виконкоми базового та первинного рівнів, місцеві адміністрації – Президентові і виконкомам вищого рівня. Типову структуру виконкомів, адміністрацій, чисельність їх працівників визначає Президент.

Керівників виконкомів призначає Президент та затверджують ради. Рада може відхилити призначену кандидатуру. Але при повторній відмові рішення Президента щодо цієї або іншої кандидатури є остаточним.

Ради можуть скасовувати рішення МВРО. Отже, «міське управління» організаційно не відокремлене від «місцевого самоврядування».

Компетенція виконкомів охоплює: внесення на розгляд рад програм соціально-економічного розвитку, їх виконання; складання проектів бюджетів та їх виконання; розпорядження комунальною власністю в порядку, встановленому радою; розпорядження природними ресурсами; створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств; забезпечення стандартів соціально-економічних, оплати праці, пенсійного забезпечення; формування товарних ресурсів для територіальних одиниць; прийняття заходів з розвитку економіки та підприємництва; надання землі у користування, оренду, власність; розробку містобудівних проектів; організацію будівництва, реконструкції, ремонту та утримання місцевих автодоріг тощо.

Рішення МВРО можуть бути скасовані Радою Міністрів (щодо рішень ОВК), вищими МВРО, а також Президентом.

Рада Міністрів керує діяльністю МВРО, організує контроль за виконанням ними законів, актів Президента, уряду, розпоряджень Прем'єра, регулює взаємодію між ними та РОДУ, іншими державними організаціями.

Підрозділи ОВК підпорядковуються ОВК та РОДУ, підрозділи МВРО нижчого рівня – цим МВРО та підрозділам виконкомів вищого рівня. Положення про підрозділи затверджують виконкоми за узгодженням з РОДУ або підрозділами обласних чи міських (для місцевих адміністрацій)

виконкомів. Голова ОВК за згодою РОДУ призначає/звільняє керівників підрозділів, узгоджує кандидатури начальників інспекцій міністерств із податків та зборів, надзвичайних ситуацій, управліннь внутрішніх справ, ДАІ.

При аналізі взаємодії у владі не уникнути явища «ідеології держави». Цей конструкт з'явився у 1990-х рр. у Положенні про Адміністрацію Президента. Це явище досліджується вченими⁷, відповідна дисципліна викладається у навчальних закладах. Визначають його по-різному, але усі сходяться на тому, що метою ідеологічної роботи є консолідація суспільства. Деякі складники ідеології, зокрема уявлення про місце Президента, форми власності, мінливі та є предметом партійної ідеології, а така, згідно з Конституцією, не може бути обов'язковою. У зв'язку з цим ідеологічний підрозділ Адміністрації Президента унікальний – його немає в інших органах. Те, що розуміють під ідеологією держави, спрямоване на легітимацію режиму. Тому він не відіграє пріоритетної ролі у взаємодії ОБВ.

Важливе місце у їх взаємодії займає кадрова політика. Її концепцію Президент затвердив у 2001 р.⁸ Ведуться кадрові реєстри Президента, уряду, ОВК, Мінського міськвиконкому. Цікаво сформульовані у Концепції пріоритети. На першому місці – стабільність апарату, потім – оптимізація структури, функцій, чисельності, децентралізація тощо. Стабільність не означає незмінності. Про це свідчить кадрова політика щодо уряду. Перші роки незалежності Прем'єром був В. Кебич, який за радянських часів працював на партійних посадах, був заступником глави уряду та головою Держплану. Двоє «лукашенківських» прем'єрів у радянські часи очолювали Мінські обком та міськком партії, а один (нинішній) працював в уряді БРСР. Устиг він попрацювати й у першому уряді Білорусі. Ще один до очолення уряду був першим заступником Прем'єра. Двоє очолювали виконкоми різних рівнів, один – промпідприємство, один (перший «лукашенківський») – банк. Тут слід врахувати, що банківська система Білорусі зрощена з державою.

З голів ОВК, які займали посади станом на 2012 р., 4 раніше працювали віце-прем'єрами або міністрами, 3 – очолювали виконкоми різних рівнів, 3 – сільгоспструктури, по 1 – промислове підприємство та університет.

На одному з семінарів Президент заявив, що Білорусь уникнула клановості⁹. Це забезпечується постійною ротацією кадрів. Але в органах, де стабільність більша, клановість відчувається, наприклад, в МВС.

Принципи державної політики Білорусі – планомірність, послідовність, поступовість, наступність¹⁰. Основні її напрями затверджує парламент, ключові держпрограми – Президент. Важливе місце у програмуванні виконавчої влади посідають президентські послання та програми.

Важливе місце у взаємодії ОБВ в будь-якій країні посідає регіональна політика. У 1994 р. Президент поставив питання про відновлення вертикалі економічних органів. На другу половину 2000-х рр. метою регіональної

політики було визнано зростання добробуту на основі підвищення рівня виробничих сил та конкурентоспроможності регіонів. У 2007 р. Президент затвердив програму розвитку регіонів, малих та середніх міських поселень¹¹.

Але подальший розвиток взаємодії ОБВ в контексті регіональної політики є заручником режиму, який базується на контролі Президентом усіх значущих процесів. У Посланні 2012 р. він визнав, що забрав у губернаторів функцію роздачі землі. Тому регіональна політика концептуально не визначена. Її цілі та заходи формуються в загальних актах. Одна з причин – централізація режиму. Серед інших, зокрема, невизначеність щодо взаємодії регіональної політики та самоврядування.

Політичні засади взаємодії у владі еволюціонували внаслідок світової кризи. Режим багато зробив для регулювання різних сфер, але не виробив адаптаційних механізмів. Попри пріоритет імпортозаміщення, торгівельний баланс був негативним, що призвело до девальвації. Економіка, що базується на держвласності та централізованому управлінні, давала збої ще на початку ХХІ ст. Причини слабкого припливу інвестицій – фінансова нестабільність, відсутність гарантій прав власності, нерозвиненість фондового ринку. Сюди слід додати кадрову політику. Керівництво РОДУ та МВРО, сформоване на базі екс-партноменклатури та керівників держпідприємств, неспроможне ефективно діяти за глобалізації, яка торкнулася Білорусі, попри її закритість.

Це зумовило постановку нових завдань перед ОБВ. Напрями розвитку були сформульовані у Посланні Президента 2012 р.: модернізація (зокрема, державно-приватне партнерство); залучення інвестицій; зростання доходів; ефективність управління; стабільність валюти; експорт; імпортозаміщення та економія; розвиток науки та інновацій; АПК¹². Викликає сумніви можливість розв'язання цих завдань за збереження базових засад режиму. Вони зумовлюють своєрідну реалізацію цих напрямів. Так, Президент доручив членам уряду та губернаторам взяти під особистий контроль інвестпроекти. Це важливо, але не захищає економіку від негаздовів ринків без розвинутого фондового ринку, змін у політиці власності. Малореальне й доручення губернаторам взяти під контроль зростання доходів. Без активізації інвестпроцесу це неможливе. Тому ці доручення можуть перетворитися на засіб ротації підлеглих керівників та захисту позицій самого Президента.

Не можна сказати, що Президент не розуміє необхідності змін. У Посланні йшлося про посилення ролі партій. Слід згадати й Указ 2012 р. про розпорядження держмайном¹³, по суті приватизацію. Запропонований механізм відповідає існуючому режиму. Відчуження підприємств як цілісних комплексів, акцій може здійснюватись лише за рішеннями Президента, відчуження капітальних будівель, незавершеного будівництва, оренда підприємств, передача в довірче управління акцій – за рішеннями уряду тощо. ОВК та Мінський міськвиконком уповноважені прийма-

ти рішення щодо майна, що використовується неефективно, зокрема щодо передачі його у приватну власність для інвестпроектів.

Зміни відбулися й у політиці уряду. У програмі на 2011–2015 рр. стоять завдання переходу до ринкових механізмів, розмежування державного та господарського управління, обмеження держвтручання в роботу підприємств. Планують розширити повноваження органів держуправління за розвиток галузей, а органів місцевого управління та самоврядування – за розвиток регіонів, скоротити кількість держпрограм, створити галузеві, міжгалузеві та територіальні холдинги, передати їм функції господарського управління, підвищити роль некомерційних організацій, зокрема саморегульованих.

Відтак особливостями міжрівневої взаємодії ОВВ Білорусі є значна вага пострадянського інституційного спадку, політична централізація, домінування Президента у виконавчій владі, низький вплив партійно-кланових механізмів, організаційна нерозмежованість держуправління та місцевого самоврядування. Сучасна інституційна модель влади лише з одного боку є наслідком обрання О. Лукашенка Президентом та характеру розв'язання його конфлікту з парламентом у 1990-х рр. З іншого – це результат інституційного вибору початку 1990-х рр., коли реформи були проведені несподівано і збережено радянський інституційний спадок (вертикаль рад). Водночас це наслідок специфіки економічного, соціального, регіонального розвитку, що звужує можливості формування кланів.

Отже, взаємодія ОВВ Білорусі підтверджують положення історичного інституціоналізму, що керується не лише визначенням інституцій як рамок взаємодій, а й тезою про залежність розвитку від початкового вибору, що здійснюється у «критичні моменти».

1. Найем М. Белорусский перемет [Електронний ресурс] / М. Найем // Зеркало недели. – 2010. – № 48. – Режим доступу : <http://www.zn.ua/newspaper/articles/61794#article>.
2. Романовский И. Ф. Современные политические партии Беларуси: генезис, динамика развития, проблемы / И. Ф. Романовский // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. / [рэдкал. У. К. Коршук (адк. рэд.) та ін.] – Минск : БДУ, 2007. – Вып. 2. – С. 185–188.
3. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakanadaustva.narod.ru/constitution1994.html>.
4. Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.by/press/10669.html>.
5. Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Республики Беларусь» от 30 декабря 1995 г. № 527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.levonevski.net/pravo/razdel1/num2/1d2129.html>.
6. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04 января 2010 г. № 108-3 (с изменениями и дополнениями согласно Закону Республики Беларусь от 22 декабря 2011 г. № 328-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012. – № 2. – 2/1880.
7. Идеология белорусского государства в процессе формирования личности специалиста : сб. статей / [под ред. О. Г. Служи (гл. ред.) и др.]. – Минск : БГУ, 2012. – 107 с.; Мельник В.А. Государственная идеология Республики Беларусь: концептуальные основы / Мельник В.А.; [науч. ред. П. Г. Никитенко]. – [2-е изд., исправ. и доп.]. – Минск: Тесей, 2003. – 239 с.
8. Указ

Президента Республики Беларусь «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь» от 18 июля 2001 г. № 399 (с изменениями и дополнениями, внесенными Указом от 12 ноября 2003 г. № 509) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor52/text52138.htm>. **9.** *Кадровая политика*: Информация пресс-службы Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press28441.html>. **10.** *Главные принципы государственной политики Республики Беларусь* [Электронный ресурс] / Сообщение пресс-службы Президента Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press10663.html>. **11.** *Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Государственной комплексной программы развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 годы»* от 07 июня 2007 г. № 265 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.belta.by/ru/articles/officially?cat_id=477. **12.** *Послание Президента белорусскому народу и Национальному собранию 2012 года* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://minsk.gov.by/ru/freepage/other/poslanie_2012/. **13.** *Указ Президента Республики Беларусь «О порядке распоряжения государственным имуществом»* от 04 июля 2012 г. № 294 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press138466.html>.

УДК 323.1

В. П. ГОРБАТЕНКО
С. В. СТОЄЦЬКИЙ
Л. О. МАТВИЙЧУК

ОСОБЛИВОСТІ БОРОТЬБИ З СЕПАРАТИЗМОМ В УКРАЇНІ: РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА*

Аналізуються особливості боротьби з сепаратизмом в Україні. Автор доходить висновку про те, що в застосуванні політичних механізмів не спостерігалось системного підходу та злагодженості. Однак активна участь громадянського суспільства в продукуванні нових механізмів нейтралізації явища відіграло вирішальну роль.

Ключові слова: сепаратизм, громадянське суспільство

Горбатенко В.А., Стоецкий С.В., Матвийчук О.А. Особенности борьбы с сепаратизмом в Украине: роль гражданского общества

Анализируются особенности борьбы с сепаратизмом в Украине. Автор резюмирует, что в применении политических механизмов не наблюдалось системного подхода и слаженности. Однако активное участие гражданского общества в продуцировании новых механизмов нейтрализации явления сыграло решающую роль.

Ключевые слова: сепаратизм, гражданское общество

© ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

© СТОЄЦЬКИЙ Сергій Вікторович – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник

© МАТВИЙЧУК Лариса Олександрівна – кандидат політичних наук

* Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Політико-правові механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві» в межах державної цільової програми «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні»