

**Мини-лукашенки на местах:
власть, контроль и кадры
в облисполкомах Беларуси**

РЕЗЮМЕ

В исследовании рассматривается роль облисполкомов в системе государственного управления Беларуси и особенности назначения их руководства в 2015-2026 годах. На основе анализа биографических данных и интервью с экспертами и бывшими госслужащими показано, что облисполкомы являются ключевым звеном вертикали власти, совмещая как функции управления областью, так и реализации решений «сверху». Кадровые назначения в облисполкомах определяются не только профессиональными качествами чиновников, но и лояльностью, встроенностью в вертикаль власти, а также неформальными связями. После 2020 года усилились контрольные и политические функции облисполкомов, а также возросло влияние силовых структур на местах. В целом ключевым принципом управления на уровне белорусских областей является полная субординация центральной власти.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ: ФОРМАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ И ФУНКЦИИ	5
2. ОТ УПРАВЛЕНИЯ К КОНТРОЛЮ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ФУНКЦИЙ ОБЛИСПОЛКОМОВ ПОСЛЕ 2020 ГОДА	12
3. ОТ АГРАРИЕВ ДО СИЛОВИКОВ: КТО УПРАВЛЯЕТ ОБЛАСТЯМИ СЕГОДНЯ. АНАЛИЗ БИОГРАФИЙ И КАРЬЕРНЫХ ТРАЕКТОРИЙ ОБЛАСТНЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ.	16
4. СПЕЦИФИКА ОБЛАСТЕЙ ВНУТРИ ЕДИНОЙ ВЕРТИКАЛИ	29
5. «ГЛАЗА И УШИ» ЛУКАШЕНКО: РОЛЬ ПОМОЩНИКОВ ПРЕЗИДЕНТА В ОБЛАСТЯХ	30
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34

ВВЕДЕНИЕ

Система государственного управления в Беларуси выстроена по принципу жесткой вертикали власти, где ключевые решения формируются на центральном уровне и затем реализуются на местах. В этой системе важное место занимают областные исполнительные комитеты (облисполкомы), которые обеспечивают проведение политики центральной власти на местном уровне. При этом облисполкомы обладают широким кругом полномочий, и в некоторых вопросах их можно назвать самостоятельными управленческими центрами, которые обеспечивают социально-экономическое развитие областей.

После обретения независимости в 1991 году советская система административно-территориального устройства Беларуси не была изменена, реформы в этой сфере только готовились. Вместе с тем страна двигалась в сторону развития местного самоуправления в соответствии с демократическими ориентациями и практиками. Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 года закреплял значительные полномочия местных советов и принцип их самостоятельности в решении локальных вопросов. Однако после избрания Лукашенко в 1994 году власти пересмотрели этот курс. В результате референдума 1996 года исполнительные комитеты стали частью вертикали власти, советы постепенно утратили влияние, а все ключевые решения в отношении областей стали приниматься сверху. В 2000-е годы эта модель местного управления и самоуправления была закреплена институционально, и с тех пор она принципиально не менялась. В текущем виде эта модель не соответствует ключевым принципам и нормам Европейской хартии местного самоуправления (1985) и представляет собой одно из препятствий для интеграции Беларуси в европейское сообщество.

В этих условиях особое значение приобретает анализ тех институтов, которые обеспечивают функционирование вертикальной системы управления на практике — прежде всего облисполкомов. Несмотря на значимость областных властей в системе государственного управления, особенности их функционирования и кадровая политика остаются недостаточно изученными. Традиционно больше внимания уделяется центральным органам власти, в то время как местный уровень зачастую рассматривается как вторичный и вспомогательный. Между тем именно на местном уровне обеспечивается функционирование ключевых для граждан сфер (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги, благоустройство и пр.), а облисполкомы при этом выступают одновременно исполнителями, координаторами и контролерами принятых сверху решений. При этом изучение карьерных траекторий председателей и заместителей председателей облисполкомов, факторов назначения и особенностей кадровой политики в этих органах позволяет выявить принципы функционирования белорусской управленческой модели в целом.

Временные рамки исследования охватывают период с 2015 по 2026 годы, включая относительно стабильный и либеральный этап до 2020 года и последующие изменения, связанные с авторитарной консолидацией, усилением контроля и трансформацией управленческих практик в Беларуси.

Цель исследования — изучить структуру облисполкомов как важного уровня белорусской системы госуправления и проанализировать логики формирования областных управленческих элит. В работе анализируются семь ключевых исполнительных комитетов: Брестский, Витебский, Гомельский, Гродненский, Минский, Могилевский облисполкомы, а также Мингорисполком, статус которого приравнен к областному исполкому.

В исследовании использован комбинированный подход, который включает сбор открытых данных и полуструктурированные интервью. Для анализа биографий и анализа карьерных траекторий глав облисполкомов и их заместителей была создана база данных с биографическими сведениями о:

- председателях облисполкомов (15),
- заместителях (69)
- помощниках президента – инспекторах по областям и Минску (31).

Ограничением стало то, что информация о заместителях часто неполная или отсутствует, поэтому часть из них, вероятно, не попала в выборку.

В феврале и марте 2026 года было проведено девять (9) качественных полуструктурированных интервью с бывшими государственными служащими и экспертами, которые имеют соответствующие знания о специфике облисполкомов. Из-за чувствительности темы сначала интервью проводились с теми, с кем у исследователей уже были личные контакты; далее список интервьюируемых формировался методом «снежного кома». Несмотря на отмеченные ограничения, собранные в исследовании данные являются достаточными для анализа облисполкомов в системе госуправления Беларуси.

1. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ: ФОРМАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ И ФУНКЦИИ

Система местного управления и самоуправления в Беларуси формально выстроена как многоуровневая иерархия органов власти, включающая Советы депутатов и исполнительные комитеты различных уровней:

- сельского (первичный уровень),
- районного (базовый уровень)
- и областного (областной уровень).

В законодательстве эта система выглядит как стройная и даже частично демократическая конструкция, предусматривающая возможности для граждан как самостоятельно решать вопросы местного значения напрямую, так и опосредованно через избираемые органы. Система власти на местах складывается из двух основных элементов:

- местное самоуправление, как выражение воли населения через выборные Советы депутатов и иные формы участия.
- местное управление, как деятельность исполнительных органов государства на местах.

Однако на практике местное управление – это не автономный уровень власти, а лишь звено государственной вертикали, реализующее решения центральных властей.

Главным элементом местного самоуправления выступают местные Советы депутатов. Формально Советы являются площадкой для обсуждения, согласования интересов и учета мнения граждан. Их деятельность осуществляется через сессии, комиссии и депутатские объединения. Советы принимают решения по вопросам местного значения, утверждают местные законодательные акты, включая проекты бюджетов, в пределах законодательства управляют коммунальной собственностью и пр.

Вместе с тем закрепленные законом функции и процедуры не отражают реалии функционирования местных Советов, поскольку выборы в них контролируются властями, заседания Советов проходят в формализованном режиме, а принятие решений заранее согласовано в рамках исполнительной вертикали. Таким образом, местные Советы в значительной степени выполняют функцию институционального оформления уже принятых решений.

В свою очередь, все исполнительные комитеты иерархичны, а высшим звеном исполнительной власти на местах являются облисполкомы. Именно они координируют деятельность нижестоящих исполкомов, подчиняясь при этом как непосредственно главе государства, так и Совету министров (по вопросам, которые входят в его компетенцию).

Функции исполкомов и облисполкомов

Компетенции исполнительных комитетов очень широки и охватывают все сферы жизни области. Основные из них представлены на Схеме 1.

Схема 1. Компетенции исполкомов

Представляют интересы региона во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами	Разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты инвестпрограмм, программ социально-экономического развития, обеспечивают выполнение этих программ	Разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты прогнозов социально-экономического развития, обеспечивают выполнение этих прогнозов	Формируют комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию госпрограмм, проекты концепций строительства, соцподдержки и пр.
Осуществляют составление проекта местного бюджета и готовят отчет о его исполнении, обеспечивают исполнение местного бюджета	Предоставляют по поручению Советов льготы по налогам, сборам	Управляют и распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном Советами	Распоряжаются природными ресурсами, принимают меры по обеспечению охраны окружающей среды
Принимают решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности	Вносят на рассмотрение Советов предложения по всем вопросам местного значения и участвуют в их рассмотрении	Организуют на соответствующей территории газоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение	Формируют товарные ресурсы для административно-территориальных единиц в целях обеспечения бесперебойной торговли
Принимают меры, направленные на развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства	Решают вопросы демографической безопасности, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи	Участвуют в борьбе с коррупцией, противодействии экстремизму, в том числе терроризму	Совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка, осуществляют деятельность по профилактике правонарушений

Источник: Обобщение [Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»](#)

Говоря непосредственно об областных исполкомах, можно условно разделить их функции на несколько больших групп, представленных на Схеме 2.

Схема 2. Функции облисполкомов

Экономика. Облисполкомы формируют областные бюджеты, разрабатывают проекты инвестиционных программ, распоряжаются ресурсами, отвечают за экономическое развитие региона.	Социальная защита. Облисполкомы обеспечивают выполнение минимальных социальных стандартов, курируют образование и здравоохранение, осуществляют поддержку нуждающихся и пр.	Строительство, ЖКХ и инфраструктура. Облисполкомы управляют территорией как физическим пространством: отвечают за развитие жилищного фонда, благоустройство, местные дороги, транспорт и пр.
Координационная функция. Облисполкомы направляют деятельность районных и городских исполкомов, обеспечивая единообразие управления.	Нормативно-исполнительная функция. Облисполкомы реализуют решения вышестоящих органов и следят за их исполнением.	Контрольная функция. Облисполком - это, по сути, надзорный орган, который осуществляет контроль за соблюдением законодательства в различных сферах от бюджетной дисциплины до торговли и благоустройства.

Источник: Обобщение [Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»](#)

В интервью опрошенные отмечали особенно важную роль облисполкомов в экономической сфере. Хотя стратегические решения формально принимаются на

центральном уровне власти, их практическая реализация во многом зависит от областных властей. В частности, инвестиционные проекты по созданию новых производств и развитию инфраструктуры могут «разыгрываться» между областями: их размещение определяется не только общегосударственными приоритетами, но и тем, насколько эффективно конкретный руководитель области способен договориться с инвестором, предложить условия или обеспечить поддержку таких проектов. В этом смысле облисполкомы становятся важными игроками в распределении ресурсов, а экономическая динамика области во многом зависит от личности председателя.

«Допустим, все инвестпроекты, которые реализовывались в Беларуси, вот здесь роль местных властей была фактически ключевая. Хотя мы всегда писали, что кто решает вопрос – вопрос решает Лукашенко. На самом деле, не совсем это так. Конечно, в глобальном смысле да, он, но потом все нюансы, все вопросы решаются на местах. И таких случаев было немало, когда инвестпроект расписывался, к примеру, на Витебскую область, а потом его переманивала к себе Минская область просто потому, что там не могли договориться с губернатором. В Минской с губернатором договориться могли».

Структура управления в облисполкомах и процесс принятия решений

Структура руководства облисполкомов в Беларуси имеет формально унифицированный характер и отражает общую логику централизованной системы государственного управления. Во главе облисполкома находится председатель – ключевая фигура областной исполнительной власти. Он назначается главой государства и несет персональную ответственность за ситуацию в регионе.

Второй уровень руководства составляют заместители председателя. Они назначаются на должность председателем облисполкома с согласия главы государства. Как правило, заместителей несколько (обычно от трех до пяти), и каждый из них курирует определенный блок – например, сельское хозяйство, социальную сферу, строительство и ЖКХ.

Отдельное место в структуре руководства занимает управляющий делами облисполкома. Он назначается председателем облисполкома и отвечает за организационно-хозяйственное обеспечение деятельности облисполкома. Это важная, но техническая фигура – своего рода главный «завхоз» учреждения, который отвечает за проведение заседаний, координацию служб, решение хозяйственных вопросов. Однако политический вес этой должности ограничен. Управделами не участвует в выработке решений и не влияет на стратегическую повестку.

Кроме того, важную роль в системе управления областями играют помощники президента – инспекторы по областям. Формально они являются сотрудниками Администрации президента, но осуществляют контроль за деятельностью областных властей и напрямую взаимодействуют с председателями облисполкомов. Они также помогают центральной власти отслеживать ситуацию в областях.

Помимо председателя и его заместителей, в структуре облисполкомов важную роль играют члены облисполкома – коллегиальный состав органа, который формально обеспечивает принятие решений. Членов облисполкома утверждает президент. В их число входит не только высшее руководство облисполкома, но и руководители его структурных подразделений более низкого уровня (например, начальников управлений), а также главы ключевых организаций области (например, председатели райисполкомов, руководители областных управлений внутренних дел, представители БРСМ). С этой точки зрения

облисполком представляет собой своеобразный «узел» местной власти, куда сходятся разные управленческие линии.

В интервью респонденты рассказали о непростом процессе принятия коллегиальных решений. Сами по себе заседания облисполкома нередко носят формальный характер, и с точки зрения управления более важным является этап согласования решения. Для принятия решений необходимо получить поддержку всех заинтересованных членов облисполкома. Это требует переговоров, убеждения и учета различных интересов.

«Если, например, решение [облисполкома] связано с молодежной политикой, то без подписи председателя областного БРСМ это не пройдет. Если с городом решение связано, то без подписи председателя горисполкома. Это очень сложно. Надо хорошенько пойти, каждому объяснить, в чем состоит решение, что он потеряет, что он получит от этого. (...) Есть решения, которые не так просто принять».

Если инициатива, которую нужно утвердить коллегиально, исходит от председателя облисполкома, процесс существенно упрощается, и решения часто принимаются быстрее и легче. Однако, если речь идет о предложениях «снизу», от специалистов или отдельных подразделений, они могут быть заблокированы на любом этапе – вплоть до личного отказа председателя подписывать документ. Таким образом, несмотря на коллегиальную природу органа, ключевая роль в принятии решений сохраняется за председателем облисполкома, который выступает финальным арбитром.

При этом решения облисполкома в белорусской системе управления обладают высокой юридической и практической значимостью. В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении», они обязательны для исполнения всеми исполнительными органами области, организациями, должностными лицами и гражданами на соответствующей территории, а их неисполнение влечет различные виды ответственности.

Между широкими полномочиями и подчинением: роль облисполкомов в системе государственного управления

Облисполкомы играют важную роль в системе государственного управления Беларуси. Это универсальные центры управления, которые фактически организуют жизнь области в рамках установленной на центральном уровне модели. В этом смысле их нередко описывают как своего рода «государство в государстве»:

«Ты берешь просто модель страны и внутри региона ее воспроизводишь».

В Законе «О местном управлении и самоуправлении» четко прописано, что «органы местного управления и самоуправления обладают самостоятельностью и независимостью в пределах своей компетенции». Однако опрошенные в интервью сошлись во мнении, что автономия облисполкомов ограничена жесткой встроенностью в вертикаль власти и зависимостью от принятых на республиканском уровне решений. Речь идет скорее о свободе действий внутри заданной системы, чем о реальной политической самостоятельности. Тем не менее, даже такая ограниченная автономия делает облисполкомы достаточно влиятельными:

«В целом это хозяева на местах, и до определенного момента, пока не привлекут внимание каких-нибудь республиканских органов госуправления, типа КГК, КГБ или Лукашенко по каким-то причинам, они могут действовать довольно самостоятельно».

«Несомненно, это важный орган. (...) Он в целом идет, наверное, на третьем месте после президента и правительства. (...) Но что касается самостоятельности, ни о какой самостоятельности речи быть не может, потому что они встроены достаточно жестко в эту вертикаль. И главная задача – выполнять решение сверху. У них есть очень четко заданный вектор и прописаны условия, с учетом того, что председатели облисполкомов назначаются лично президентом».

«Они приводят генеральную линию в жизнь. Если генеральная линия строить молочно-товарные фермы – тогда будем строить фермы. Если это свинарники – будем строить свинарники, как прикажете».

Важной особенностью является прямая подчиненность облисполкомов центральному уровню власти в реализации принятых решений. В отличие от правительства, где решения могут замедляться из-за процедур согласования и скрытого сопротивления различных ведомств, на уровне областей действует жесткая вертикаль: напрямую от президента либо Совмина – в облисполком, из облисполкома – в города и районы:

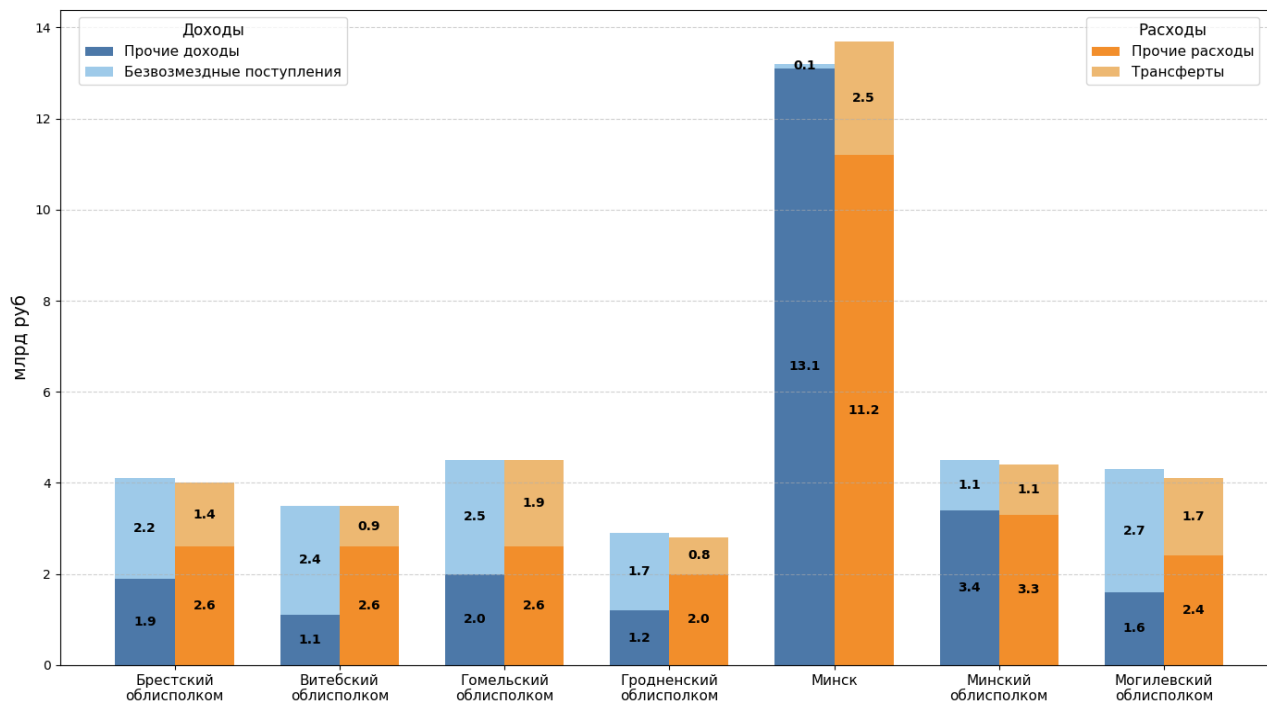
«У премьер-министра есть Совмин, есть министерства, которые могут блокировать или саботировать какие-то решения просто в силу того, как организована процедура согласования этих решений. А в рамках облисполкомов никакого саботажа не будет, там четкая вертикаль».

Финансовая вертикаль: как устроена бюджетная система Беларуси

Бюджетная система Беларуси выстроена по принципу многоуровневой зависимости. Облисполкомы получают значительную часть ресурсов из республиканского бюджета, тогда как районные и городские исполкомы зависят от распределения средств на областном уровне. В результате формируется цепочка финансовой подчиненности «республиканский уровень – область – район», где главный источник финансирования находится на уровне центральной власти. Это усиливает зависимость на местах от центрального правительства и одновременно делает облисполкомы важным промежуточным звеном, через которое проходят значительные финансовые потоки и реализуются приоритеты бюджетных расходов, установленные центральной властью.

Так, согласно [Закону «О республиканском бюджете»](#), в 2026 году из республиканского бюджета в областные бюджеты в виде безвозмездных поступлений поступит 12 миллиардов белорусских рублей (3,6 миллиардов евро). Это примерно половина всех доходов областных бюджетов. В свою очередь, областные бюджеты на безвозмездной основе переведут в бюджеты районов и городов 7,9 миллиардов рублей (2,4 миллиарда евро). В Беларуси есть десятки районов, которые (по последним доступным данным за 2021 год) [обеспечивают себя сами не более, чем на 40%](#) и критически зависят от трансфертов из областных бюджетов. Большая часть таких районов расположена на востоке страны – в Витебской, Гомельской и Могилевской областях. Отдельно выделяется город Минск, который, в отличие от областей, не только не зависит от республиканского бюджета финансово, но и сам выступает донором для него. В 2026 году из бюджета столицы в республиканский бюджет [будет перечислено 2,5 миллиарда рублей](#) (0,8 миллиардов евро).

Рисунок 1. Безвозмездные поступления в областные бюджеты и трансферты из областных бюджетов в бюджеты других уровней



Источник: обобщение решений местных Советов депутатов о бюджетах областей на 2026 год

Наличие собственного областного бюджета и контроль над распределением средств усиливают влияние облисполкомов, делая их своего рода «кормящей рукой» для городов и районов:

«Эти финансы (бюджеты областей – ред.) – они для чего предназначены? Если говорить вот так цинично и откровенно, то для того, чтобы «прогибать» все нижестоящие исполкомы. То есть это вкусная конфета, которую областной уровень имеет право выделять в качестве дотаций, субвенций, субсидий в зависимости от того, насколько они прогибаются, насколько они лояльны, насколько они безоговорочно поддерживают то, что транслируется сверху».

Роль председателя облисполкома

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении», председатель облисполкома – это руководитель исполнительной власти на территории области. Он несет персональную ответственность за состояние дел в своей области, включая экономику, социальную сферу, правопорядок, работу всех государственных структур и пр. Можно сказать, что председатель облисполкома – это одновременно управленец, кадровик и координатор «всех и всего» в области, начиная от граждан и заканчивая силовым блоком. Так, среди функций главы облисполкома: согласование назначений руководителей областных структурных подразделений МВД, МЧС, налоговых органов, но при этом и руководство гражданской обороной. Т.е. председатель облисполкома участвует не только в гражданском управлении, но и в организации работы силовых органов в области. Характеристика главы облисполкома как «мини-Лукашенко» в области является метафорой, достаточно точно отражающей его положение в системе власти:

«Фактически Лукашенко дает понять, что губернатор – это такой мини-президент на этой территории. То есть власть губернатора действительно очень высокая, это очень влиятельный человек, который может напрямую позвонить Лукашенко по тому или иному вопросу, и в этом, наверное, заключается его ключевая роль».

«Получается, что да, они мини-лукашенки. Абсолютно. Причем, знаете как, кто-то мини-Лукашенко, а кто-то, в общем-то, мини-адекватный человек. И бегут все к нему. (...) Потому что, если что вдруг, сможет защитить».

При этом власть председателей облисполкомов не является автономной. Они действуют в рамках делегированных полномочий и остаются зависимыми от центрального уровня власти. Любые решения, выходящие за рамки текущих задач, требуют согласования на более высоком уровне вертикали:

«Но, конечно же, есть, как говорится, определяющая линия, и он [председатель облисполкома] этой линии должен следовать».

«Пока не происходит пересечение интересов с республиканским уровнем управления, не завалена работа, то они обладают всей полнотой власти и могут как хорошо сыграть, так и еще больше регион угробить, как и Лукашенко в масштабах страны».

Интересно, что в публичных выступлениях Лукашенко часто называет председателей облисполкомов «губернаторами». По всей вероятности, это заимствование из российской политической реальности, которое не воспринимается ни самим Лукашенко, ни чиновниками как нечто инородное, копируемое из другого государства.

2. ОТ УПРАВЛЕНИЯ К КОНТРОЛЮ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ФУНКЦИЙ ОБЛИСПОЛКОМОВ ПОСЛЕ 2020 ГОДА

Закон [«О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»](#) предусматривает централизованную модель управления с ограниченной самостоятельностью местных органов. После 2020 года эта базовая логика осталась неизменной, однако происходила своего рода постепенная «донастройка» системы местного управления. Парадоксально, что в условиях усиливающейся централизации, милитаризации и репрессивных практик некоторые изменения, введенные на местном уровне, формально расширили возможности участия.

Первый этап изменений пришелся на 2021-2022 годы, когда правки вносились через смежные законодательные акты и имели в основном точечный и технический характер. Более важные поправки были приняты в июле 2023 году ([Закон № 281-3](#)), согласно которым в стране создавался постоянно действующий правовой механизм реализации гражданских инициатив, направленных на решение вопросов местного значения. Этот механизм, по сути, представляет собой механизм партисипативного бюджетирования, в рамках которого граждане могут участвовать в решении локальных проблем. В соответствии с этим механизмом, инициаторы подают в исполкомы проект с обоснованием и расчетами, после чего он проходит проверку на уровне областных Советов и допускается к конкурсному отбору. Финансирование проектов-победителей осуществляется за счет средств республиканского и областного бюджетов при условии обязательного софинансирования со стороны самих инициаторов (не менее 10% общей суммы расходов). Известно, что в 2025 году в Минской области было поддержано [7 из 38 заявок](#), а в Витебской области – [11 из 64](#). Проекты, которые прошли конкурсный отбор и были профинансированы из бюджета, касались в основном благоустройства, развития общественных пространств и социальной инфраструктуры.

В 2026 году каждая область получит из республиканского бюджета по 250 тысяч рублей (75 тысяч евро) на [расходы, связанные с реализацией инициатив граждан](#). Объем финансирования остается крайне небольшим по сравнению с прямыми бюджетными вливаниями в лояльные государству организации, которые получают средства без конкурсных процедур. Так, например, Беларусский республиканский союз молодежи в 2026 году получит из республиканского бюджета 16,4 миллиона рублей (5 миллионов евро). В целом финансирование гражданской активности [осложняется жесткими ограничениями](#): распределение средств полностью контролируется местными властями, источники финансирования ограничены, а поддержка со стороны бизнеса и граждан сопряжена с рисками, поскольку может быть расценена как политическая активность.

В интервью отмечали, что введение механизма гражданских инициатив стало фактически единственным заметным нововведением в сфере местного управления за последние годы. Оно может свидетельствовать о том, что власти в определенной степени учли ошибки 2020 года и попытались создать управляемый канал для выражения общественных запросов.

«Впервые за счет бюджета финансируются гражданские инициативы. И это тоже показатель того, что они определенные уроки извлекли. Пускай поздно, это надо было сделать в 2020 году, и оно бы легло очень классно и, может быть, даже затушило бы многие недовольства и так далее. По крайней мере, явно улучшило бы ситуацию в 2020 году».

В 2024-2025 гг. корректировки закона продолжились, но уже в формате отдельных, точечных правок. Они носили вспомогательный характер и не затрагивали принципы организации местного управления. Вместе с тем в 2025 году был принят [Указ № 74](#), который не имеет непосредственного отношения к исполкомам областного уровня, но интересен тем, что расширил полномочия исполкомов базового уровня. Они получили право вмешиваться в работу предприятий, влиять на кадровые назначения, требовать устранения нарушений. При этом одновременно выросла и персональная ответственность руководителей районных и городских исполнительных комитетов.

Управленческие практики

Ограниченность и в значительной степени формальный характер поправок в законы не означает неизменности управленческих практик: после 2020 года деятельность облисполкомов изменилась в сторону политизации их функций и усиления контроля над общественно-политической ситуацией и населением. Если ранее роль облисполкомов воспринималась преимущественно через призму хозяйственного и экономического управления, то теперь все большее значение приобретают задачи обеспечения политической стабильности и лояльности на местах:

«Остается сконцентрироваться только на том, что любая критика властей должна пресекаться, потому что любая критика власти может быть приравнена к экстремистской деятельности».

При этом де-факто произошло еще большее (по сравнению с ситуацией до 2020 года) снижение инициативности председателей облисполкомов, которые и в более спокойные политические периоды старались избегать рисков и действовали с оглядкой на возможную реакцию со стороны главы государства. Изменения после 2020 только усилили тенденцию стремления к «исполнительской», пассивной модели поведения с приоритетом на выполнение указаний, а не направленностью на выработку самостоятельных решений.

Одновременно с этим Лукашенко стал выдвигать больше требований к публичности областных руководителей. Если ранее председатели облисполкомов могли оставаться преимущественно «администраторами», работающими внутри системы, то после 2020 года от них все чаще ожидается активное присутствие в публичном пространстве. Председатели должны комментировать происходящее, реагировать на социальные и политические события, демонстрировать контроль над ситуацией и транслировать позицию власти:

«Больше появилось у них работы со СМИ, социальными сетями. Еще появилась, мне кажется, политическая роль, потому что губернаторы становятся политическими фигурами».

«Я убежден, что такая задача администрации стоит, чтобы губернатор был политической фигурой, которая имеет влияние на общество, которая имеет влияние в регионе, которая через СМИ проводит как бы популяризацию политики».

Требование Лукашенко к региональным властям быть более публичными проявляется в растущем использовании чиновниками социальных сетей, тогда как их присутствие в публичной сфере постепенно становится отдельным показателем эффективности управления (см., например, [Рейтинг белорусских городов](#)). Скорее всего, это изменение связано с тем, что события 2020 года выявили неспособность режима эффективно выстраивать коммуникацию с обществом. В новых условиях от чиновников в областях ожидается, что они будут выступать публичными представителями государства, объяснять решения, принятые

«сверху», таким образом демонстрируя вовлеченность в кризисные ситуации и формируя лояльность на местном уровне.

Таким образом, возникает противоречие между практиками и моделями поведения чиновников облисполкомов и требованиями к ним. С одной стороны, главы и члены облисполкомов и других местных органов власти стараются не проявлять инициативы и избегать внимания к себе со стороны главы государства, с другой стороны – от них все чаще требуют публичности. В итоге они оказываются в ситуации, когда нужно быть на виду, говорить много, но максимально осторожно.

Важные изменения в облисполкомах произошли и на уровне кадровой политики. После 2020 года лояльность стала иметь большее значение при назначениях. В ряде случаев это привело к замене более опытных управленцев на политически надежных, но, очевидно, менее самостоятельных:

«Конечно же, вот эти события, они в значительной степени повлияли. И в частности, на кадровую политику, я думаю, очень сильно повлияли. То есть сейчас даже иногда принимается решение в ущерб профессиональным качествам, но в пользу, как говорится, доверия, лояльности».

В институциональной плоскости произошло усиление роли силового и идеологического компонента в работе облисполкомов. Они оказались глубже вовлечены в контроль за общественными настроениями. Это проявляется как в кадровой политике, так и в повседневной деятельности:

«Уклон стал, скажем так, поставить [в исполкомы] надзирателей, контролеров, дополнительных силовиков. С одной стороны – сослать, как Караева, а с другой стороны – иметь надежного человека, который понимает команды и готов выполнить любой приказ. Чтобы не было каких-то обострений так называемой экстремистской направленности».

Эти изменения проявляются в конкретных кадровых решениях, связанных с назначением силовиков на важные для областей позиции. Примером является Юрий Караев – бывший министр внутренних дел Беларуси. В 2020 году Лукашенко назначил его на пост помощника президента – инспектора по Гродненской области. После событий 2020 года похожие назначения получили, помимо Караева, и другие белорусские силовики: например, бывший глава КГБ Валерий Вакульчик и бывший замминистра МВД Александр Барсуков.

В интервью назначения силовиков в области после 2020 года объяснялись прежде всего политической логикой усиления контроля на местном уровне. После протестов именно области рассматривались как потенциально уязвимое звено, поэтому туда начали направлять проверенных представителей силового блока – людей, чья лояльность не вызывает сомнений и которые имеют опыт работы в кризисных ситуациях:

«Спецназовец сейчас занимается и коровами, и стройками, и всем на свете. Видно, что он не тянет, но фактор того, что вот это была одна из самых протестных областей в 2020 году, перевешивает».

Одной из ключевых задач таких назначений стало предотвращение повторения протестов. Силовики в областях выполняют роль своеобразных «гарантов порядка»: они курируют ситуацию на местах, взаимодействуют с местными элитами и следят за тем, чтобы

любые признаки недовольства были своевременно выявлены и нейтрализованы. В этом смысле их функции выходят далеко за рамки формальных должностных обязанностей.

«Гродно, в общем-то, чуть не перешло на сторону народа. И облисполком, и горисполком, там трясло их тоже основательно. И, как я понимаю, туда просто направили силовиков контролировать ситуацию, потому что поняли, что гражданские не справляются».

«Приоритет власти, когда назначается силовик первым лицом, не в образовании, не в здравоохранении, не в социальной защите. Приоритет в карательных действиях, в подавлении, удержании в удавке, в жесткой руке. И для такого дела бывшие силовики на областном уровне как раз-таки очень подходят».

«Задача одна – удержать власть. Тем более время такое непростое. (...) Люди, которые владеют кнутом, без всяких пряников – они вышли на первое место».

При этом силовики, назначенные в области на фоне протестов 2020 года, могли рассматриваться Лукашенко как ответственные за провалы и недоработки. Перевод в регион в этом случае становился способом наказать, не прибегая к открытым санкциям и не демонстрируя публичного конфликта:

«Что касается Вакульчика – это ссылка была. Это была ссылка, потому что он, как председатель КГБ, проглядел 20-й год. Представляете, это провал. Хорошо, что его не посадили, пусть радуется».

Также перемещение силовиков в области позволяло снизить их влияние в Минске. Концентрация сильных и амбициозных представителей силового блока в столице рассматривалась как фактор риска, поэтому их «рассредоточили» по областям. Это стало инструментом балансировки системы и предотвращения чрезмерного усиления влияния отдельных фигур:

«Задача была в том, что Вакульчика надо отправить из Минска, и остальных заодно. (...) Дело не в том, кто будет смотреть за областью, а дело в том, что этот человек не должен быть в Минске, где у него влияние было на тот момент прям очень серьезным. С Караевым это та же самая схема. То есть МВД реально было ему лояльно».

3. ОТ АГРАРИЕВ ДО СИЛОВИКОВ: КТО УПРАВЛЯЕТ ОБЛАСТЯМИ СЕГОДНЯ. АНАЛИЗ БИОГРАФИЙ И КАРЬЕРНЫХ ТРАЕКТОРИЙ ОБЛАСТНЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ.

Если говорить о текущем состоянии областной власти, важно рассмотреть, кто именно сейчас управляет областями. Руководство облисполкомов сегодня представляет собой группу управленцев, сочетающих опыт работы в государственном секторе, личную лояльность системе и готовность выполнять политические задачи. Председатели облисполкомов – это фигуры, встроены в вертикаль и пользующиеся личным доверием Лукашенко.

Брестский облисполком возглавляет Петр Пархомчик, назначенный в августе 2024 года. В прошлом – вице-премьер и министр промышленности, который ранее долгое время работал в машиностроении. Пархомчик – менеджер промышленного профиля, ориентированный на развитие предприятий. Лукашенко подчеркивал его роль как управленца, который должен заниматься проблемами промышленности, «подключаться к вопросам, которые сложно решаются», работать с руководителями предприятий и [помогать министру промышленности](#).

Витебский облисполком с января 2026 года возглавляет Александр Рогожник. Он также представляет промышленную элиту и ранее занимал пост министра промышленности. Лукашенко традиционно ставит перед Витебской областью задачи по «подтягиванию» экономических показателей, поскольку она считается проблемной. Вероятно, Рогожник воспринимается как антикризисный управленец, от которого требуется наведение порядка в промышленности и повышение эффективности экономики области. Его предшественник Александр Субботин был отправлен в отставку в январе 2026 года. Формальной причиной стало «отсутствие инициативы». Вместе с тем отставка Субботина, которого независимые эксперты называли одним из потенциальных преемников главы государства, [может свидетельствовать](#) об отказе Лукашенко от стратегии формирования «пула наследников». Реальным поводом для отставки может быть стремление Лукашенко восстановить контроль над областными элитами, поскольку Лукашенко выражал обеспокоенность популярностью Субботина.

Гомельский облисполком возглавляет Иван Крупко, назначенный в 2021 году. Он выходец из аграрного сектора, ранее был министром сельского хозяйства. Это типичный представитель «аграрной» управленческой группы, которая традиционно востребована в системе белорусского госуправления. Принимая отчеты от Крупко, Лукашенко в первую очередь [интересуется состоянием сельского хозяйства](#).

Гродненский облисполком с марта 2025 года возглавляет Юрий Караев – бывший министр внутренних дел. Его назначение напрямую связано с событиями 2020 года и логикой усиления контроля над регионом. Для Лукашенко он, вероятно, выглядит как человек, способный обеспечить порядок и управляемость в одной из наиболее активных в ходе протестов 2020 года областей.

Мингорисполком возглавляет Владимир Кухарев, назначенный в 2020 году. Ранее он занимал должность вице-преьера, а также работал в системе государственного контроля. Кухарев управляет не областью, а столицей – ключевым политическим и экономическим центром страны. Он отвечает за демонстрацию благополучия, стабильности и лояльности в городе, где сосредоточены ресурсы, население и потенциальные риски для власти.

Минский облисполком с марта 2025 года возглавляет Алексей Кушнарченко. Он пришел из энергетической сферы, где был министром энергетики. Назначение Кушнарченко можно интерпретировать как [кадровый эксперимент](#), направленный на проверку эффективности руководителей, не связанных с аграрной или промышленной сферой.

Могилевский облисполком с 2021 года возглавляет Анатолий Исаченко – управленец с опытом работы в сельском хозяйстве, ранее занимавший пост помощника президента – инспектора, а также ранее возглавлявший Минский облисполком. Наличие опыта работы как на областном уровне, так и в Администрации президента, делает его фигуру понятной и предсказуемой для центральной власти. Его назначение в Могилевскую область можно рассматривать как использование проверенного управленца.

В этом разделе анализируются биографии как действующих председателей облисполкомов и их заместителей, так и тех, кто занимал данные должности в период с 2015 по 2026 годы, но впоследствии был освобожден от них. В общей сложности проанализированы биографии 15 председателей облисполкомов и 69 заместителей.

Профессиональный состав и компетенции

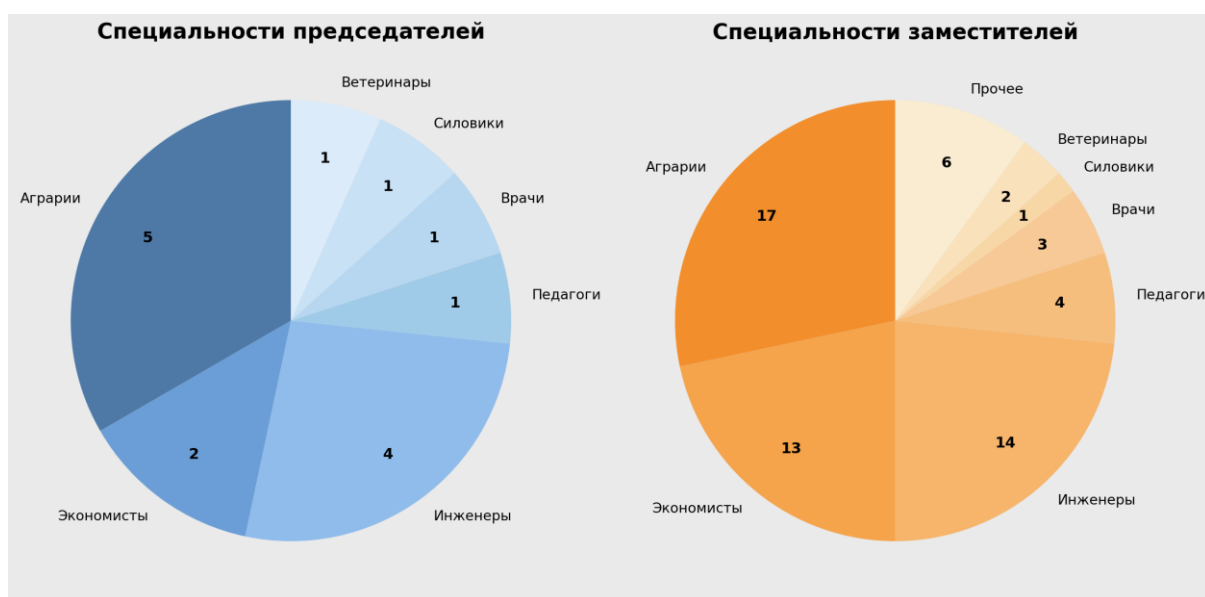
Кадровый состав облисполкомов формируется из представителей самых разных сфер. В отличие от отраслевых министерств, здесь нет доминирующей профильной специализации. Отправной точкой для будущих руководителей облисполкомов могут служить больницы, школы, коммунальные предприятия, СМИ, силовые органы и пр.

На основании данных о первом высшем образовании и местах работы на начальных этапах карьеры можно выделить следующие наиболее чаще встречающиеся профессии руководства облисполкомов:

- Специалисты из сельскохозяйственной сферы (пять заместителей, 17 председателей)
- Инженеры (четыре председателя, 14 заместителей)
- Экономисты (два председателя, 13 заместителей)

Помимо этого, на руководящих постах в облисполкомах встречаются врачи, педагоги, спортсмены, музыканты, журналисты, силовики, ветеринары и другие специалисты.

Рисунок 2. Сферы, из которых пришли главы облисполкомов и их заместители



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

Комментируя требования к профессиональным компетенциям руководства облисполкомов, опрошенные в интервью сошлись во мнении, что председатель – это в первую очередь управленец широкого профиля, обладающий практическим опытом, навыками коммуникации, координации, а также лояльностью в отношении действующей власти. При этом его специализация не имеет существенного значения. Такой руководитель должен эффективно управлять сложной и разнородной системой и разбираться в широком круге вопросов – от экономики и финансов до социальной сферы и инфраструктуры, а также уметь координировать работу различных структур:

«В идеале это должен быть такой хороший управленец, менеджер, с пониманием того, как работают все отрасли народного хозяйства».

Одним из ключевых профессиональных требований назывался практический управленческий опыт, особенно на местном уровне. Для руководителей облисполкомов важно не только знание формальных процедур, но и понимание того, как реально работает система управления: как принимаются решения, распределяются ресурсы и выстраиваются отношения между различными акторами:

«Конечно же, это должен быть управленец, хороший управленец, который может работать с дисциплиной, который может принимать жесткие решения, который может увольнять, который может принимать кадровые решения. То есть проводить такую достаточно самостоятельную политику на подведомственной ему территории».

Важную роль в назначениях глав облисполкомов играют и коммуникативные навыки. Председатель облисполкома должен уметь взаимодействовать как с центральной властью, так и с местными элитами, бизнесом и населением. Это требует способности договариваться и находить баланс интересов. После 2020 года возросла важность публичной составляющей: умение выступать, объяснять решения и демонстрировать контроль.

Однако одних профессиональных навыков недостаточно. Ключевым фактором остается личная лояльность системе и высшему руководству. Надежность, предсказуемость и готовность следовать заданной линии часто рассматриваются как более важные качества для руководства облисполкомом, чем компетентность. В этом смысле идеальный руководитель – это не только эффективный менеджер, но и политически безопасная фигура:

«[Председатель облисполкома должен] уметь щелкать каблуками и заглядывать в рот начальству. Качество, которое необходимо – это быть послушным и выполнять волю вышестоящего начальства».

При этом прошлый опыт работы председателя облисполкома может влиять на его управленческие приоритеты и инициативы. В отличие от отраслевых министерств, где руководитель, как правило, работает в знакомой ему сфере, председатели облисполкомов приходят из разных областей и стремятся развивать те направления, в которых они компетентны и имеют профессиональные связи. Например, выходцы из строительной сферы делают акцент на инфраструктуре, транспортники – на развитии транспортной системы. В результате областная повестка частично персонализируется: приоритеты могут меняться в зависимости от того, кто занимает должность:

«Каждый делает, что ему ближе, и там, где есть у него связи и возможности для реализации, двигает эти проекты».

Большое количество «аграриев» среди руководства облисполкомов объяснялось, с одной стороны, особенностями белорусской экономики, где сельское хозяйство традиционно имеет большое значение. С другой – личным отношением Лукашенко к сельскому хозяйству. Его повышенное внимание к аграрной сфере и восприятие ее как стратегически важной отрасли напрямую влияет на кадровую политику:

«Очень большое внимание Лукашенко уделяет сельскому хозяйству. В общем, сам этим любит заниматься. И этого требуют от председателей райисполкомов, соответственно, и облисполкомов. То есть посевная – это ключевое».

«Сам господин Лукашенко аграрий, и ему представляется, что это такое, может быть, самое важное звено».

Дополнительной причиной доминирования «аграриев» среди руководства облисполкомов называлась ограниченность кадрового выбора. Представители других профессиональных групп, например, специалисты с финансовым образованием, чаще ориентируются на альтернативные карьерные траектории – бизнес и частный сектор. Государственная служба для них менее привлекательна с точки зрения доходов и самостоятельности. В результате кадровый резерв для местного управления оказывается суженным, и «аграрии», прошедшие систему «снизу», становятся наиболее доступным и проверенным ресурсом:

«Просто остальные реально видят другие социальные лифты, другие задачи, хотят независимости и заработать денег».

Карьерные траектории

Можно выделить некоторые общие закономерности, которые проявляются в системе отбора и продвижения руководителей областного уровня в Беларуси. Здесь заметны две базовые модели карьерного продвижения (см. Схему 3).

1. Через республиканский уровень

В случае такой модели на начальных этапах карьеры руководителей облисполкомов возможны любые отправные точки. Со временем человек попадает на госслужбу в правительство – например, министерства, Администрацию президента, – «дорастает» до высоких постов (министр, вице-премьер), после чего получает назначение в облисполком. Это классический «верхний» трек. Он характерен прежде всего для председателей облисполкомов. После снятия с должности их нередко переводят в правительство на пост вице-преьера.

2. Через местную вертикаль

В рамках этой модели карьера руководителя облисполкома часто начинается с государственных промышленных либо сельскохозяйственных предприятий, после чего он получает должность в местных органах исполнительной власти, как правило – в райисполкомах. Далее следует перевод на высокий пост в облисполкоме. Такая «внутренняя» траектория вертикали чаще характерна для заместителей председателей облисполкомов. В то же время после снятия с должности они могут получить назначения практически в любые органы власти на республиканском и местном уровнях, на госпредприятия или в госучреждения. Зачастую это высокие посты: министр или замминистра, глава райисполкома или госучреждения.

Схема 3. Карьерные траектории председателей облисполкомов и их заместителей



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

Таким образом, руководящие должности в облисполкомах оказываются узлом, куда сходятся разные карьерные потоки: из центра, из местной вертикали власти, из реального сектора экономики. При этом заметна сильная роль государственных промышленных и сельхозпредприятий. Они присутствуют в значительной части траекторий (как у председателей, так и у заместителей), что отражает специфику белорусской модели: управленец в облисполкоме – это прежде всего «хозяйственник».

Анализ карьерных траекторий руководителей облисполкомов показывает, что перемещения между различными должностями не всегда означают повышение или понижение: чиновников могут передвигать из области в правительство, из правительства – в область и обратно. Зачастую это не карьерный рост в иерархическом смысле, а горизонтальные ротации, при которых чиновников просто перемещают внутри системы для поддержания управляемости и контроля.

В интервью должность председателя облисполкома оценивается как одна из вершин карьеры чиновника. Хотя формально существуют более высокие посты, именно на областном уровне сосредоточена реальная власть: председатель управляет областным бюджетом, влияет на распределение инвестиций и принимает некоторые решения без сложных согласований с центральным правительством:

«На самом деле, все мечтают быть губернаторами, потому что это крутая должность. Это реальная власть на территории области. Ты там абсолютно главный, твое слово – закон».

При переводе чиновника с позиции в правительстве на позицию в облисполкоме происходит не упрощение, а наоборот, усложнение управленческой задачи. Работа в правительстве дает понимание формальных процедур и логики правительства, но практически не готовит к реальной работе «на земле». Управленческая деятельность на уровне области требует другого типа компетенций – знания местной экономики, неформальных отношений и специфики конкретной области. Здесь большое значение имеют личные связи и негласные правила. В этом контексте выходцы из местного управления, например, бывшие председатели райисполкомов зачастую лучше подготовлены к управлению

областью, чем чиновники из центрального уровня управления. Они уже понимают логику работы на местах и быстрее адаптируются к областной специфике.

«Если ты работал в министерстве, и тебя кидают на какую-то область, это еще сложнее. Потому что из центра намного хуже видно. (...) Тебе нужно понимать, как организована система власти внутри региона. Поэтому, условно говоря, оптимальная ротация – это ротация между регионами».

«Если ты работал в регионе, то тебе будет проще понять, как это все устроено. Даже если ты был крепким председателем райисполкома, то ты лучший кандидат на облисполком, чем какой-то человек из центра».

Примечательно, что для облисполкомов практически не характерен внутренний карьерный рост до высших позиций. Так, среди председателей облисполкомов лишь Геннадий Соловей (председатель Гомельского облисполкома) непосредственно перед назначением занимал пост первого заместителя председателя облисполкома. Остальные назначения председателей – внешние, хотя в отдельных случаях такие чиновники имели в прошлом должность в облисполкоме. Например, Владимир Кухарев, назначенный в 2020 году главой Мингорисполкома, был первым зампредом Мингорисполкома с 2012 по 2016 гг. Таким образом, между постами зампреда и председателя в его карьере был промежуток в четыре года, на протяжении которых Кухарев был замглавы КГК и вице-премьером. Схожие промежутки между постом председателя облисполкома и зампреда имеют Александр Турчин (Минский облисполком), Леонид Заяц (Могилевский облисполком) и Анатолий Исаченко. Последний примечателен еще и тем, что возглавлял два облисполкома: Минский с 2017 по 2019 гг. и Могилевский с 2021 года и до настоящего времени.

Среди заместителей председателя также преобладают внешние назначения: внутренний рост до позиции зампреда зафиксирован лишь в четверти случаев.

Роль личных связей в назначениях руководства облисполкомов

Роль связей в кадровой политике облисполкомов проявляется на двух уровнях:

- внутреннем, связанном с формированием «команды председателя» и продвижением кадров внутри области,
- внешнем, связанном с назначением самих руководителей.

Эти уровни устроены по-разному, но в обоих случаях неформальные сети остаются важным, хотя и по-разному работающим ресурсом. На уровне самой области пространство для использования личных связей в сфере местного управления относительно широко. Облисполком – это сложная система с множеством управлений, комитетов и подведомственных учреждений, своего рода «государство в государстве»:

«В области, по сути, тоже куча своих мини-министерств, комитетов, управлений, где могут работать люди с совершенно разной квалификацией».

В этих условиях председатели облисполкомов стремятся формировать вокруг себя управленческую команду из людей, которым они доверяют. В отличие от министерств, где высок уровень внешнего контроля и конкуренции, областной уровень оставляет больше свободы для кадровых решений. Здесь проще продвигать «своих» – особенно на среднем и нижнем уровнях, где внимание центральных властей минимально.

«Мне кажется, продвигать своих сотрудников в облисполкомах легче, потому что в министерства многие хотят влезть, и администрация туда сильно лезет. А в области проще, в области нет той силы внешней, кому интересно из Минской администрации, поставь-ка кого-то там на начальника управления сельского хозяйства, кому это интересно? Туда не лезут. Поэтому да, свою команду сильную сформировать в местных органах власти полностью реально».

Однако по мере приближения к верхнему уровню управленческой вертикали в области эта логика начинает давать сбой. Назначение председателей облисполкомов и их заместителей находится под прямым контролем центральной власти: ключевые решения принимает Лукашенко, а кандидатуры проходят согласование через Администрацию президента и силовые структуры. В этих условиях прямое «проталкивание своих» оказывается ограниченным. Председатель облисполкома не может просто назначить удобного ему заместителя — он должен учитывать позицию центральных властей и проходить процедуру согласования, где важны не только формальные характеристики, но и репутация кандидата в глазах различных акторов системы.

Именно здесь связи начинают работать в более широком, системном смысле. Речь идет не столько о личной дружбе, сколько о том, как кандидата воспринимают в Администрации президента, силовых органах и других ведомствах. Многое зависит от того, какую репутацию кандидат имеет внутри системы и какие отзывы о нем доходят до высшего руководства.

«Кто там имеет «доступ к телу», кто там шепчет на ушко, и что шепчет там. Мне кажется, что это очень важный фактор, который может помочь в продвижении».

Таким образом, личные связи становятся каналом коммуникации и влияния, через который формируется представление о кандидате на позиции в облисполкомах на верхнем уровне власти.

При этом анализ данных показывает, что пересечения в трудовых биографиях между председателями и их заместителями встречаются крайне редко. Лишь в одном случае можно зафиксировать опыт совместной работы до назначения. Владимир Кухарев, председатель Мингорисполкома с 2020 года, и его заместитель Олег Корзун, назначенный в 2022 году, в прошлом оба работали в Комитете государственного контроля.

Это подтверждает, что речь идет не о простых патронажных связях в узком смысле этого слова, а о более сложной системе репутационных и институциональных связей, где важна не столько личная лояльность конкретному руководителю, сколько встроенность в систему и признание со стороны различных государственных структур.

Прочие неформальные факторы назначений руководства облисполкомов

Ключевым критерием при назначении председателей облисполкомов является личная лояльность кандидата главе государства.

«Первое базовое — это лояльность Александру Лукашенко. Председатель облисполкома — это человек Лукашенко, которому он доверяет, который, как он считает, справится. Это первое. Лояльность — это сейчас на всех уровнях. На уровне председателя облисполкома — это вообще ключевое».

Важную роль также играет встроенность кандидата в систему госуправления. Как правило, на должности председателей облисполкомов назначаются люди, уже прошедшие

несколько уровней государственной службы — в министерствах, местных органах или Администрации президента. Такой карьерный путь позволяет пройти своего рода «проверку на лояльность» в разных институтах власти.

С этим связан еще один важный фактор — возможность контроля центральной власти над кандидатом на позиции в руководстве облисполкомов. Система госуправления стремится обеспечить управляемость через потенциальные уязвимости, позволяющие при необходимости оказывать давление. Таким образом, «плюсом» при назначении может являться наличие компромата на кандидата, который при необходимости будет использоваться в качестве рычага давления.

«На эти должности назначаются люди, которые откровенно замазаны, замараны, испачканы всякими делишками, которыми легко манипулировать, легко управлять».

Долгие сроки и редкая ротация: особенности кадровой динамики в облисполкомах

Председателей облисполкомов можно назвать долгожителями среди чиновников: они могут занимать свои должности по 5 и даже более лет, в отличие от министерств, где в некоторых случаях новых министров назначают каждые один-два года. Редкая сменяемость председателей облисполкомов во многом связана с характером их работы. Управление областью требует глубокого погружения в целый ряд сфер: экономику, социальную сферу, инфраструктуру и пр. На это уходит значительное время, и только после нескольких лет работы руководитель начинает в полной мере разбираться в местной специфике и демонстрировать ощутимые результаты. В этом смысле частая ротация воспринимается как неэффективная: она обнуляет накопленный опыт и замедляет управленческие процессы:

«Больше времени надо, чтобы выстроить отношения внутри системы (...) В министерстве быстрее. Сел, вошел в курс дела, пошел, пошел, пошел. Потому что министерство — это чуть-чуть другой уровень управления, а в области все-таки надо со всеми районами разобраться».

«Наверное, потому что в регионе нужно разобраться. Ты не придешь и не порешаешь там все быстро».

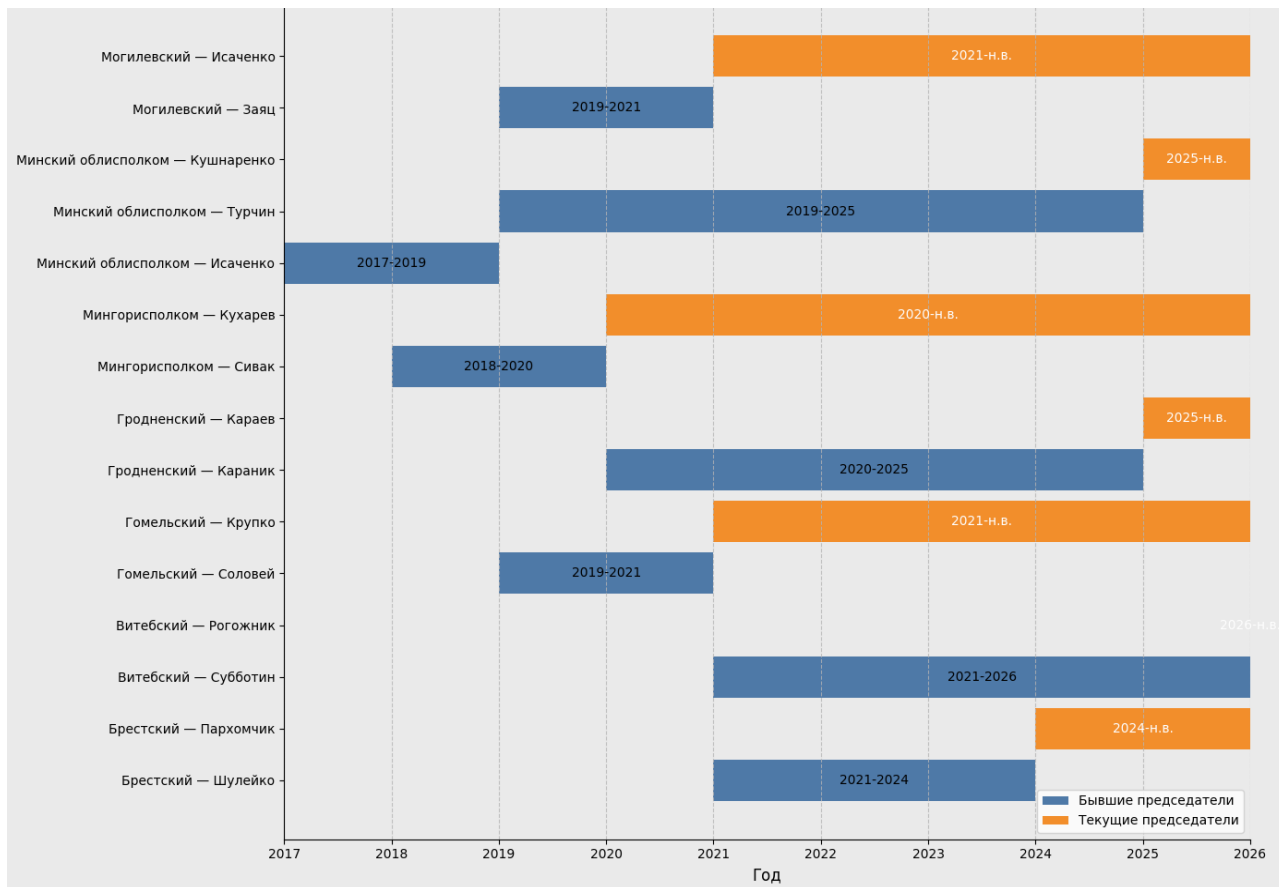
Одновременно важную роль в редкой ротации председателей облисполкомов играет кадровый дефицит. Система требует от председателя сочетания лояльности, управляемости, опыта и встроенности в вертикаль. Найти кандидата, который соответствует всем этим требованиям, сложно, поэтому уже проверенных руководителей стараются удерживать как ценный ресурс:

«Я думаю, что не так все хорошо с кадрами в системе. Не так и много желающих».

Редкая ротация может иметь и политические причины. Срок пребывания председателей соотносится с президентской каденцией. В этом смысле глава облисполкома воспринимается как представитель президента в области, его длительное нахождение на посту отражает презюмируемую устойчивость вертикали власти, а сам председатель получает «президентский срок», чтобы продемонстрировать свою эффективность.

«Пять лет [на посту председателя облисполкома] — это президентская каденция, [Председатель] — это президент на определенной территории. За пять лет ты справился, не справился — посмотреть».

Рисунок 3. Хронология смены председателей облисполкомов



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

Быстрые ротации председателей облисполкомов – скорее исключение, чем правило. В большинстве случаев они связаны с востребованностью чиновника на других позициях. Так, всего 5 председателей занимали свой пост два-три года: из них трое (Заяц, Сивак и Шулейко) перешли на позиции вице-премьеров, а Исаченко из Минского облисполкома вернулся на пост главы облисполкома, на этот раз – Могилевского. На этом фоне выделяется только Геннадий Соловей (Гомельский облисполком), который после двух лет во главе области был направлен руководить Городейским сахарным комбинатом. Вероятной причиной отставки и перевода Соловья является то, что Лукашенко оценил его деятельность как «недостаточно эффективную».

В интервью назывались три основные группы причин, по которым председатели облисполкомов могут быть сняты с должности.

1. Провалы в работе, в особенности – невыполнение задач, поставленных Лукашенко публично:

«Показатели не выполняет область, которые доводятся – вот, пожалуйста, формальный повод. Условно говоря, Лукашенко дает поручение, важно вот там это предприятие поднять, вот ты ответственный этим вопросом заниматься, придумай что-нибудь. Выйдет предприятие на безубыточную работу – молодец, не выйдет – будешь виноват, отправят поднимать какой-нибудь колхоз. Ну вот конкретное

поручение Лукашенко может быть провалено и это может стать основанием для того, что человека снимут с должности».

2. Обычная кадровая ротация. Речь идет не о наказании, а о перемещении внутри системы, например, о переводе в правительство или на другие значимые должности. Такие решения отражают логику перераспределения кадров внутри вертикали:

«Сейчас они все тут же переназначаются. Вверх, вниз, вбок, по диагонали. Просто какое-то броуновское движение».

«Чтобы губернатор слетел со своей должности в никуда – это надо очень постараться».

3. Профилактика чрезмерного усиления областных руководителей. Длительное пребывание на одном посту позволяет председателям облисполкомов обрести связи, формировать собственные сети влияния и накапливать политический вес. Чтобы избежать появления излишне самостоятельных фигур на местах, Лукашенко периодически проводит ротации, даже если формальных претензий к работе нет. В этом случае смена руководителя служит инструментом поддержания управляемости системы и предотвращения самой возможности некой автономии и независимости областных элит:

«На одном месте давать засиживаться одному человеку, с точки зрения нынешней власти, опасно».

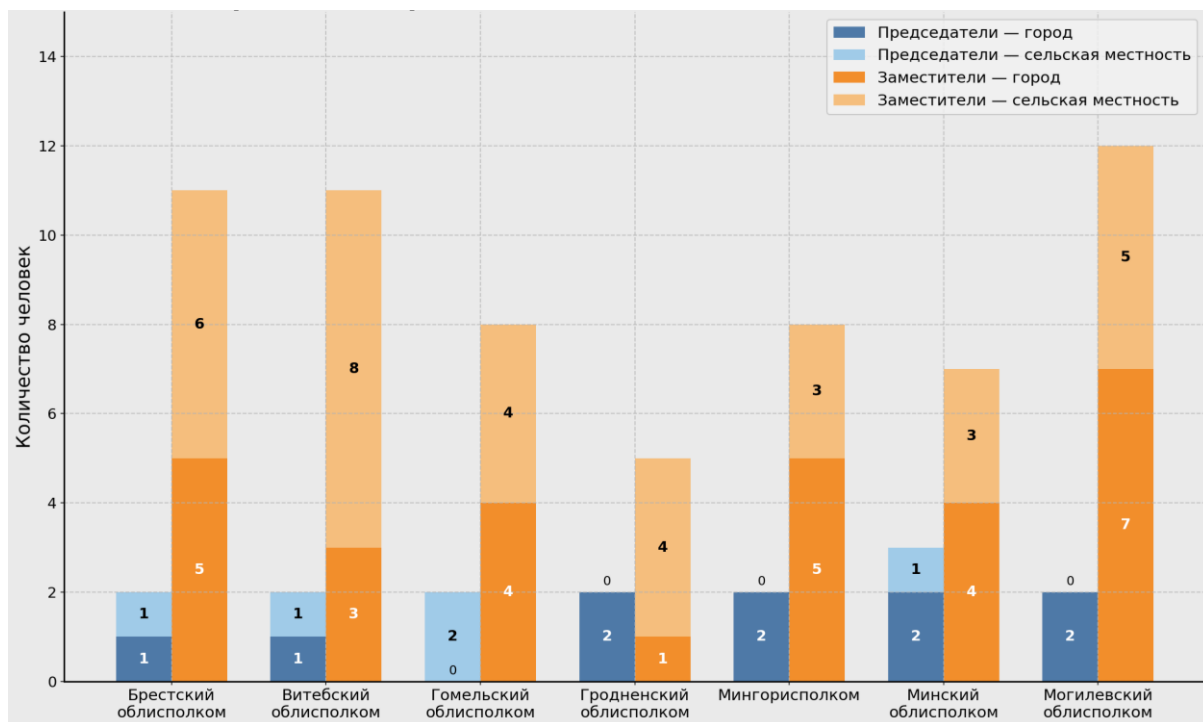
«Потому что, если слишком ты в области сел и лег на должность, Лукашенко это тоже не любит. И пытается замену провести. Все-таки вот это влияние его беспокоит реально. Лукашенко в стране должен быть один».

В случае заместителей председателей облисполкомов кадровая динамика оказывается еще более консервативной, чем у самих председателей. Заместители нередко занимают свои должности по 6-8 лет, а в отдельных случаях до 10 лет и более. Такая устойчивость может объясняться функциональной ролью заместителей в системе. Если председатель – это все же политическая фигура, встроенная в вертикаль, то заместители обеспечивают операционную стабильность и преемственность. Они глубже погружены в конкретные направления – сельское хозяйство, социальную сферу, инфраструктурные вопросы – и являются носителями практического знания о том, как работает область «изнутри».

География кадров и происхождение

Происхождение не выглядит важным фактором при назначениях. Так, среди председателей облисполкомов 10 имеют городское происхождение, 5 – сельское. Среди заместителей наблюдается практически паритет в данном соотношении: 29 имеют городское происхождение и 33 – сельское (среди чиновников, чье место рождения известно).

Рисунок 4. Место рождения председателей облисполкомов и их заместителей



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

При этом область в Беларуси редко управляют ее уроженцы. Среди 15 председателей облисполкомов лишь двое родились в тех же областях, которыми управляют сейчас или управляли в прошлом (Александр Субботин в Витебском облисполкоме и Владимир Караник в Гродненской облисполкоме). Среди заместителей «своих» гораздо больше — 38 человек родились в тех областях, в которых работают или работали, и 26 — уроженцы других областей.

Назначение в область руководителя «со стороны» часто рассматривается как способ усиления контроля со стороны центрального правительства. Такой руководитель, как правило, менее связан с местными группами влияния. Это позволяет ему принимать решения без оглядки на локальные договоренности, а также обеспечивает большую подчиненность вертикали

«Ротации между регионами — я думаю, что это продуманная политика, чтобы не дать сформироваться какой-то альтернативной точке зрения, которая отличается от генеральной линии. Поэтому вот это вот тасование кадров — это составляющая кадровой политики, которую проводит нынешняя власть».

Однако у таких руководителей есть и свои ограничения. Им требуется время для понимания местной специфики и выстраивания рабочих связей, что может замедлять процессы на начальном этапе. Кроме того, отсутствие укорененности в области иногда затрудняет коммуникацию с местными элитами и снижает эффективность управления:

«Для того, чтобы работать в регионе, хорошо работать и эффективно, ты должен понимать специфику этого региона. У каждой области есть своя довольно серьезная специфика».

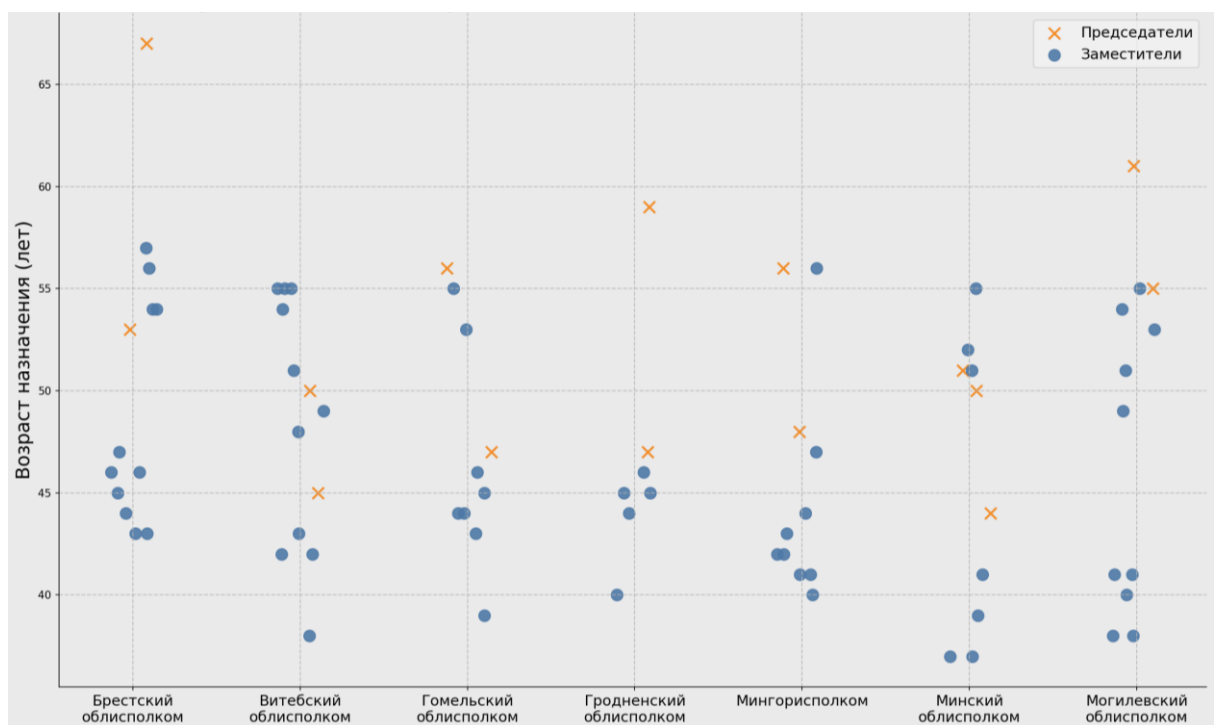
При этом «местный» руководитель, вероятно, может знать область, ее особенности и проблемы лучше. Такие председатели, как правило, лучше понимают местную экономическую, социальную, инфраструктурную специфику. У них могут быть сложившиеся связи с местными элитами и бизнесом, что облегчает принятие решений и ускоряет их реализацию. В то же время есть и обратная сторона – риск избыточной вовлеченности в локальные интересы, наличие устоявшихся связей и обязательств, которые могут ограничивать независимость руководителя. В таких случаях управление может становиться более компромиссным, а решения – зависеть от баланса интересов внутри областной элиты. Кроме того, возрастают коррупционные риски:

«Это тонкая грань, чтобы не было у тебя сильно преданных и лояльных лично тебе людей, чтобы все понимали, что есть одна рука, которая кормит. (...) Чтобы не было слишком прочных близких клановых связей. А это, естественно, очевидно, если бы человек был из одного региона и постепенно обрастал кругом знакомств, родственных связей, денежных потоков. Это не то, чего хочет государство глобально».

Возраст

Среди руководства облисполкомов редко встречаются люди моложе 40 лет: таких нет среди председателей, а среди заместителей – всего 7 человек. Самый «молодой» председатель облисполкома был назначен в возрасте 44 лет (в 2019 году, Александр Турчин в Минском облисполкоме), самый старший – в 67 лет (в 2024 году, Петр Пархомчик в Брестской облисполкоме). Председатели, как правило, старше своих заместителей, что выглядит логичным с точки зрения управленческой иерархии и накопленного опыта. Вместе с тем возрастной потолок у заместителей ниже: в проанализированной выборке отсутствуют случаи назначения на эти должности людей старше 57 лет. Это может указывать на более жесткие ограничения по возрасту для заместителей – на эти позиции не назначают людей пенсионного возраста.

Рисунок 5. Возраст назначения председателей облисполкомов и их заместителей



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

Образование

Подавляющее большинство руководителей облисполкомов имеют два высших образования: 11 председателей и 46 заместителей, а трое председателей и шесть заместителей – три высших образования. Одно высшее образование – всего у одного председателя и семи заместителей. В качестве места получения второго высшего образования чаще всего выступает Академия управления при президенте Республики Беларусь.

Несмотря на то, что руководители облисполкомов формально могут считаться хорошо образованными людьми, в интервью отмечалась системная проблема с профессиональной подготовкой кадров для местных органов власти. Вследствие этого руководители в областях могут не иметь четкого представления о функциях, задачах и инструментах местной власти, а профессиональные навыки приобретают уже «на месте», в процессе работы. Ключевая причина этого – отсутствие в Беларуси специализированной системы подготовки. В отличие от ряда зарубежных стран, где существуют отдельные школы или программы, готовящие чиновников именно для местного управления, в Беларуси подобной институционализированной модели нет. Такую функцию частично выполняет Академия управления, однако ее роль ограничена и не сопоставима с полноценной системой профессионального образования:

«В местные органы власти, к величайшему моему и всему нашему сожалению, зачастую идут люди, которые не обладают необходимыми для выполнения этих функций знаниями. (...) Они не понимают, что такое местная власть и каковы ее цели, задачи, инструменты деятельности и так далее. У нас никто не учит тех, кто будет работать в местных органах власти, на чиновников местных органов власти».

В результате кадровая система в местных органах власти строится не столько на профессиональной подготовке, сколько на практике, лояльности и опыте работы внутри самой вертикали.

Гендерные характеристики

В интервью также обращалось внимание на выраженный гендерный дисбаланс в системе местной власти. Все без исключения председатели облисполкомов – мужчины. Среди заместителей женщины встречаются, но их доля крайне мала – четыре из 69 человек.

При этом исполнительные органы на местном уровне в значительной степени состоят из женщин: их доля, по данным за 2023 год, составляла около 70%, при этом на сельском уровне – женщины почти полностью доминируют. Однако по мере продвижения вверх картина меняется: руководящие позиции, включая посты председателей облисполкомов, остаются преимущественно за мужчинами. С одной стороны, это неудивительно с учетом того, что Лукашенко публично заявляет, что женщины «не созданы» для управленческой работы. С другой стороны, такое распределение объясняется кадровой логикой: мужчины чаще рассматривают работу в местных органах как временный этап карьеры или «трамплин» для перехода на более престижные позиции – в центральные органы власти или бизнес. Кроме того, низкая привлекательность таких должностей – в том числе с точки зрения зарплаты и статуса – снижает интерес к ним со стороны мужчин, что приводит к фактическому «перекоосу» в сторону женской занятости на исполнительском уровне.

В интервью отмечалось, что в условиях жесткой вертикали власти гендерный состав может иметь управленческие последствия. Женщины, работающие в системе госуправления, часто оказываются более зависимыми от руководства и менее склонными к конфликту или отстаиванию альтернативных решений. В сочетании с общей логикой подчиненности это усиливает конформизм и снижает инициативность на нижних уровнях управления:

«В социальном плане многие женщины значительно более зависимы от своего начальства, менее активны в отстаивании своей позиции, в продвижении каких-то новаций и так далее. И это может влиять на работу местных органов власти».

4. СПЕЦИФИКА ОБЛАСТЕЙ ВНУТРИ ЕДИНОЙ ВЕРТИКАЛИ

Несмотря на формальное институциональное единообразие, облисполкомы в Беларуси различаются по управленческим приоритетам, которые формируются под влиянием местной специфики. В одних областях на первый план выходит хозяйственная повестка, в других усиливается политико-контрольная функция. Так, например, в Могилевской и Гомельской областях есть [выраженные проблемы в аграрном секторе](#). Председателями облисполкомов в этих регионах Лукашенко назначает чиновников с опытом в сельском хозяйстве.

Витебская область является экономически слабой. Например, в 2025 году здесь зафиксирован наибольший промышленный спад (-4,2%), что объясняет назначение бывшего министра промышленности на пост председателя. В Гродненской области, которая имеет репутацию самого протестного, идеологически неспокойного и условно прозападного региона, главой облисполкома является бывший министр МВД. Минском и Минской областью руководят бывший зампред КГК и экс-министр энергетики, что, вероятно, должно обеспечить дисциплину, контроль и управляемость.

При этом, согласно прозвучавшим в интервью мнениям, для Лукашенко в стране нет «второстепенных» областей. Каждая попадает в его поле зрения, но причины этого внимания могут быть разными:

«Вот так сказать, что вот этот регион очень важный, а остальные не важны – нет. Но какая-то специфика у каждого региона есть, которая влияет на важность».

Минск и Минская область занимают особое место как экономический и административный центр страны. Здесь сосредоточены основные ресурсы, финансовые потоки и ключевые институты, поэтому контроль над столичным регионом имеет первостепенное значение. Это пространство повышенного внимания и одновременно повышенных требований.

«Экономически я бы выделил Минск и Минскую область по важности. Что касается населения, опять-таки тоже Минск и Минская область – это, считай, половина населения».

Другие области выделяются своими специфическими характеристиками. Витебская область традиционно воспринимается как экономически более слабая, требующая постоянного внимания и «подтягивания» показателей:

«Мне кажется, я запомнила даже с детства, со всех этих выступлений, как будто Витебский регион его самый нелюбимый. Что ни проблема у нас на совещании, то это Витебская область».

Брестская и Гродненская области рассматриваются через призму их географического положения и историко-культурной специфики – как наиболее западные области, где политическая чувствительность выше, чем в среднем по стране.

«Бресткая область (...) после 2020 года там чуть больше внимания стало, потому что все-таки прозападные настроения там посильнее были. Ну, плюс карты поляка еще, что в Бресте, что в Гродно, там у каждого второго, тоже это для него такой фактор риска».

Могилевская область имеет особое значение из-за личного фактора – она связана с биографией Лукашенко, что придает ей символический вес и дополнительное внимание со стороны центральной власти:

«Есть своя особая любовь – это Могилевская область. Столько денег, сколько вливается туда, не вливается никуда. Сложно объяснить. Не знаю, это ностальгия, что-то там тянется».

В то же время Гомельская область в последние годы усилила свою значимость в силу геополитических обстоятельств – прежде всего из-за близости к украинской границе:

«Если говорить о важности регионов, мне кажется, что сейчас это во многом объясняется и войной, ситуацией в Украине. Гомельщина приобретает такое определенное значение, дополнительные какие-то направления должна курировать».

5. «ГЛАЗА И УШИ» ЛУКАШЕНКО: РОЛЬ ПОМОЩНИКОВ ПРЕЗИДЕНТА В ОБЛАСТЯХ

Наряду с руководством облисполкомов в системе областного управления существует еще одна важная группа акторов – помощники президента – инспекторы по областям и городу Минску. Это должности внутри Администрации президента, не входящие в структуру местной исполнительной власти. Однако на практике их роль в областях велика.

Помощники-инспекторы появились в Беларуси после референдума 1996 года, когда существенно расширились полномочия президента и началось институциональное оформление системы контроля над областями. В 2001 году был принят [Указ № 21 «Об утверждении Положения о помощнике Президента Республики Беларусь»](#), который закрепил статус и основные функции помощников. Вместе с тем со временем они неоднократно уточнялись. В 2020 году был принят Указ № 503, который расширил полномочия помощников президента: они получили право напрямую вмешиваться в работу госорганов, проводить проверки и [инициировать наказание чиновников](#).

В августе 2025 года был принят [Указ № 303 «Об Администрации президента Республики Беларусь»](#), который добавил помощникам президента новые обязанности: они должны регулярно встречаться с гражданами, выезжать на места для проверки проблем и контролировать выполнение поручений президента. Именно этот документ в настоящее время определяет статус, функции и основные направления деятельности помощников президента – инспекторов по областям и городу Минску.

В соответствии с действующим законодательством, с формальных позиций, помощник президента является должностным лицом, обеспечивающим выполнение поручений главы государства по отдельным направлениям его деятельности. Координация деятельности помощников осуществляется главой Администрации президента. Помощник назначается на

должность и освобождается от нее указом главы государства по представлению главы Администрации президента.

На практике инспектор выступает как проводник государственной политики «сверху вниз». Он следит за тем, как на местах реализуются решения президента, оценивает эффективность и обеспечивает управленческую дисциплину. Одновременно он выполняет функцию политического мониторинга, отслеживая настроения в обществе, экономическую динамику, а также выявляя потенциальные внешние и внутренние риски. Важное место в работе помощников-инспекторов занимают и кадровые вопросы. Помощник участвует в отборе и оценке управленцев, включая зампредов облисполкомов, дает характеристики, формирует представление о том, кто лоялен, кто эффективен, а кто вызывает сомнения. Кроме того, инспектор контролирует выполнение программ развития, участвует в их разработке и корректировке. Также функции помощника включают и публично-коммуникационный аспект: работу с обращениями граждан и участие в обсуждении их проблем.

Схема 4. Основные формальные функции помощников президента – инспекторов по областям

Обеспечение реализации решений главы государства, взаимодействия главы государства и АП с местными властями	Проведение анализа и незамедлительное информирование главы государства о наличии в регионах источников и факторов, создающих угрозу национальной безопасности	Осуществление контроля, анализа и прогнозирования общественно-политических и социально-экономических процессов в области и оперативное информирование главы государства/АП
Внесение главе государства предложений по обеспечению внутривнутриполитической стабильности, решению социально-экономических проблем, реагированию на внешние процессы и пр.	Мониторинг реализуемых в регионе инвестиционных и инновационных проектов	Оценка качества проводимой на местах идеологической работы, деятельности общественных объединений, религиозных организаций и других общественно-политических институтов
Осуществление информационно-пропагандистской деятельности, проведение не реже одного раза в месяц личного приема граждан, ИП, юрииц, участие в рассмотрении обращений	Контроль за реализацией местными властями государственной кадровой политики	Участие в подборе и расстановке руководящих кадров на соответствующей территории, в том числе согласование кандидатур на должности заместителей председателя облисполкомов
Участие в разработке программ социально-экономического развития области, г. Минска	Обеспечение упреждающего контроля за выполнением поручений главы государства	Оценка эффективности управленческой деятельности должностных лиц местных органов власти

Источник: Указ № 303 от 14 августа 2025 года «Об Администрации президента Республики Беларусь»

Таким образом, с формальной точки зрения помощник-инспектор – это универсальный контролер и посредник, через которого вертикаль власти «держит в тонусе» управление областями. В интервью должность помощника президента характеризовалась как элемент

системы прямого контроля Лукашенко над областями, неоднократно называя инспекторов «смотрящими» за местными властями, в том числе за председателями облисполкомов:

«Они присматриваются к губернаторам. Они присматривают за ними, чтобы те там сильно не расходились, сильно не начали колотить свои команды, сильно не начали какую-то свою активную политику проводить независимую и так далее».

Главная роль помощника-инспектора — быть «глазами и ушами» Лукашенко в области. Он собирает информацию о реальном положении дел, оценивает работу местных властей, сигнализирует о проблемах и передает наверх альтернативную картину происходящего, которая может отличаться от официальных отчетов облисполкомов. В этом смысле он выступает параллельным каналом коммуникации:

«Это такой информатор Лукашенко на местах. То есть Лукашенко вообще всю свою систему построил на том, что у него много разных источников информации, и он принимает те или иные решения, исходя из сверки, сопоставления этих источников информации. У него несколько спецслужб, с которых он собирает информацию, он там и в правительстве также действует, из Национального банка берет информацию, из правительства и так далее, с администрации какие-то записки собирает. То же самое на местах».

«Это очень плохо, когда есть только один источник информации. Поэтому любой уважающий себя диктатор стремится получить информацию из нескольких источников, чтобы делать соответствующие выводы».

Отдельно отмечается, что наличие помощников-инспекторов усиливает контроль над председателями облисполкомов и ограничивает их автономию, поскольку его деятельность оказывается под постоянным неформальным надзором. Это создает дополнительный уровень авторитарной подотчетности и дисциплины внутри системы:

«Если обстановка спокойная, то они будут связующим звеном, более приближенным к Лукашенко, для отдачи оперативных каких-то поручений (...). Если же ситуация выглядит так, что надо приструнить, повоздействовать, наказать, выявить какие-то недостатки, ну, значит, включается режим повышенной такой работы с претензией у этого инспектора, и он из помощника и проводника переключается в режим критика и инспектора».

При этом вероятно происходит частичное дублирование функций и даже скрытая конкуренция между председателями облисполкомов и помощниками-инспекторами. С одной стороны, между ними существует различие в статусе: председатель облисполкома отвечает за управление, а помощник — за контроль. Однако на практике границы могут размываться, особенно если помощник активно вмешивается в управленческие процессы:

«Инспектор может либо подсказывать, где нужно что-то подкорректировать, улучшить, предупредить либо наоборот, топить этого председателя облисполкома. Он, в первую очередь, человек Лукашенко. Он не человек председателя облисполкома. Он ему не друг, не товарищ».

«Это же самое правильное — найти человека, который заинтересован в том, чтобы ты провалился. Значит, будет больше за тобой смотреть и найдет, где тебя за руку поймать при необходимости».

Кадровый профиль и карьерные траектории помощников-инспекторов

С 2015 года на должность помощника президента – инспектора по одной из областей и городу Минску был назначен 31 человек. Все они мужчины. Средний возраст назначения составил 49 лет.

В большинстве случаев (21 человек) у помощников президента два высших образования, пятеро имеют три высших образования, двое – одно высшее образование. Академию управления при этом не оканчивали всего пять человек. Как и среди руководителей облисполкомов, среди помощников-инспекторов большинство по профессии являются аграриями (10 человек). Шестеро имеют инженерное образование, еще шестеро – выходцы из силовых структур (МВД, КГБ). Экономистов всего двое, также среди помощников-инспекторов присутствуют педагоги, ветеринар, юрист и программист.

Все назначения на должность помощника-инспектора внешние, никто не делал продолжительной карьеры внутри Администрации президента. Основными источниками кадров для поста инспектора выступают различные министерства, а также местные органы власти. Так, в 13 случаях на должность помощника-инспектора были назначены бывшие руководители органов местного управления и самоуправления (чаще всего – председатели райисполкомов), в семи случаях – бывшие руководители министерств (чаще всего – министры).

Срок нахождения в должности помощника-инспектора скорее короткий: примерно в половине случаев помощники-инспекторы занимали свой пост всего год. Лишь 9 человек из 31 занимали пост три и более лет. В качестве «долгожителей» можно отметить Караева (экс-министр МВД) и Вакульчика (экс-глава КГБ): оба занимали должность на протяжении пяти лет.

После снятия с должности карьерные траектории выглядят очень разнообразными: бывшие помощники-инспекторы получают руководящие должности в местных органах власти, в министерствах, в Аппарате Совмина, возглавляют госпредприятия и пр.

Схема 5. Карьерные траектории помощников президента-инспекторов по областям и г. Минску



Источник: авторские обобщения данных из открытых источников

При этом обмен кадрами между облисполкомами и Администрацией президента происходит, но он не очень активный. Так, из 15 глав облисполкомов пятеро (Субботин, Исаченко, Турчин, Шулейко, Караев) в обозримом прошлом работали помощниками-инспекторами. Кроме того, Сивак имел такой опыт за 10 лет до того, как возглавил Минский облисполком. В кресло зампреда облисполкома с должности помощника-председателя пересели всего двое – Линевич и Левкович. Еще двое – Пархамович и Рogaщук – напротив, получили пост помощника-инспектора после того, как поработали зампредами облисполкомов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Положение облисполкомов в белорусской системе госуправления строится на сочетании власти и зависимости. С одной стороны, они обладают достаточными полномочиями, чтобы выступать «хозяевами на местах», а с другой — их автономия строго ограничена и не позволяет превратиться в самостоятельного политического актора. Председатели облисполкомов имеют широкое пространство для действий, но лишь до тех пор, пока эта активность не начинает приводить к наращиванию собственного политического веса.

Белорусская вертикаль системы госуправления держится не столько на институтах, сколько на грамотно выстроенной системе полуформальных и неформальных зависимостей. Бюджеты, каналы контроля и процедуры кадровых назначений организованы так, чтобы каждый уровень власти был встроен в вертикаль: зависел от вышестоящего звена и, в свою очередь, контролировал нижестоящее.

После 2020 года система местного управления не претерпела заметных изменений с точки зрения законодательства, однако на практике произошло смещение приоритетов в сторону усиления контроля. Усилился надзор на всех уровнях — как над населением, так и над самими местными руководителями. Их деятельность находится под постоянным надзором со стороны центральной власти при активном участии силовых структур. Если раньше от председателя облисполкома ожидали прежде всего хозяйственных результатов, то теперь на первый план выходит политическая надежность, дисциплина и способность публично транслировать и доводить до населения принятые на республиканском уровне решения. В этих условиях глава облисполкома перестает быть просто администратором и все больше превращается в своеобразного «красного комиссара» своей территории — одновременно управленца, надзирателя и идеолога.

Особую роль в этой системе играют помощники президента — инспекторы по областям. Их наличие демонстрирует, что в системе госуправления Беларуси ни один канал информации не считается полностью надежным и поэтому дублируется. Устанавливая пристальный надзор за работой облисполкомов, система страхует себя от чрезмерного усиления областных элит. В результате вертикаль власти работает не только как система подчинения сверху вниз, но и как сеть взаимного контроля, где информацию постоянно проверяют с разных сторон.

После 2020 года в системе областного управления усилилась авторитарная подотчетность. Председателей облисполкомов все чаще выводят в публичное пространство и требуют от них комментировать и популяризировать решения, которые принимаются на уровне центральной власти. В результате именно областные руководители становятся публичными «носителями» ответственности за решения, которые де-факто формируются не ими. В схожей ситуации оказались и помощники президента — инспекторы по областям, в обязанности которых с 2025 года входят регулярные встречи с гражданами и выезд на места для проверки мер реагирования на проблемы, о которых сообщалось в СМИ и обращениях населения.

Интересно, что на фоне общей централизации и усиления надзора после 2020 года именно на местном уровне появились формальные демократические механизмы — бюджеты гражданского участия. Их появление можно рассматривать как попытку адаптации системы к новым социально-политическим условиям после 2020 года. По сути, был создан

контролируемый канал для выражения запросов общества, который позволяет частично гасить общественное недовольство, не затрагивая политические основы режима.

Основания для назначения руководства облисполкомов выходят далеко за рамки профессионализма. Идеальный кандидат – это управляемый менеджер: достаточно эффективный, чтобы обеспечивать результаты, но при этом и достаточно зависимый, чтобы не претендовать на самостоятельную политическую роль. При этом карьерные траектории руководства облисполкомов отличаются разнонаправленностью. В областную власть приходят как выходцы из центральных органов, так и представители местной вертикали. Облисполкомы являются точкой пересечения различных кадровых потоков и одновременно выполняют роль поставщика кадров для последующего продвижения на высокие посты в правительства. Сама должность председателя облисполкома часто воспринимается как вершина профессиональной карьеры на госслужбе, поскольку именно на областном уровне сосредоточены реальные полномочия и контроль над ресурсами.

Личные связи в кадровой политике в облисполкомах играют двойственную роль. На уровне области они позволяют председателю формировать собственную команду и продвигать «своих» людей на различные должности как внутри самого облисполкома, так и в подчиненных организациях. Однако на уровне высших назначений связи функционируют иначе. Здесь ключевым моментом становится наличие у кандидата личных контактов и хорошей репутации в различных ведомствах на уровне центральной власти. Кандидаты проходят через согласование в Администрации президента и силовых структурах, поэтому важно получить от них хорошие характеристики.

Формально все области Беларуси встроены в одну и ту же модель местного управления, но на практике центральная власть ставит для них разные задачи. Где-то требуется экономическая стабилизация, где-то – усиленный политический контроль, а где-то – внимание к символически значимым территориям. В результате в каждую область назначается не просто руководитель, а фигура, отвечающая на конкретный запрос центральных властей.

Структура и логика деятельности облисполкомов и их руководителей отражают принципы функционирования вертикали власти в стране. Им характерно сочетание делегированных полномочий с жесткой зависимостью от центрального правительства, приоритет управляемости над самостоятельностью и опора на лояльность. Формирование управленческих элит в областях происходит в рамках этой же логики: через отбор проверенных на лояльность фигур, способных обеспечивать выполнение задач центральной власти. Таким образом, облисполкомы выступают опорой режима, через которую власть закрепляется и реализуется на местах.