

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Совершенствование административно-территориального деления (АТД) белорусского государства и территориальной организации самоуправления занимает важное место среди проблем развития отечественной системы местного самоуправления. С территориальной организацией местного самоуправления тесно взаимосвязаны функции местных органов власти, вопросы финансово-экономического, кадрового обеспечения их реализации, гражданского участия в местном самоуправлении.

В 1990-х – начале 2000-х гг. отечественными исследователями были предложены различные подходы к оценке состояния и перспектив развития административно-территориального устройства Беларуси, среди которых можно выделить два основных. Сторонники первого подхода – А.В. Богданович, Г. Куневич, К. Надудик, В. Ровдо и др., выступают за реформу АТД, предусматривающую ликвидацию областного уровня и переход к двухуровневой модели административного деления. По мнению К. Надудика, с учетом основных структурообразующих факторов административно-территориального деления (плотности населения, уровня социально-экономического развития, системы коммуникаций), на территории республики может быть создано 20 воеводств, включающих по 20–30 волостей [3, с. 16]. А.В. Богданович также предлагает создать на основе существующих областей и столицы 15 новых

областей (округов). Районные центры, города областного и районного подчинения, поселки городского типа и наиболее крупные сельские поселения должны стать центрами 270–275 новых районов (общин, волостей) [1, с. 5].

В основе проекта "Концепции стратегии территориального развития Республики Беларусь", разработанного Г.В. Ридевским – модель социально-эколого-экономического районирования Беларуси [4]. Исследователь разделяет территорию республики на 15 социально-эколого-экономических районов (СЭЭР). СЭЭР – территориальные системы, позволяющие обеспечить сбалансированность воспроизводства ресурсного потенциала (социально-экономического, демографического, природного) территории, уровня и качества жизни населения. Районы рассматриваются в качестве потенциальных единиц АТД в перспективе, и основа для планировочного районирования в ходе практической апробации теоретической модели. После переходного этапа, предусматривающего функционирование планировочных районов, оценку эффективности их развития, Г.В. Ридевский предлагает провести два этапа реформирования АТД. На первом этапе осуществляется реформирование на субнациональном уровне на основе модели социально-эколого-экономического районирования. Второй этап – разработка и реализация модернизации АТД на уровне современных административных районов и сельских Советов.

Второй подход к проблемам совершенствования АТД отстаивают А. Высоцкий, А. Злотников, которые обращают внимание на необходимость учета при планировании и осуществлении реформ в области территориальной организации Беларуси опыта административно-территориальных преобразований 1950–1960-х гг., социально-экономических, экологических, демографических и других факторов [2, с. 26–30]. Эти факторы, полагает А. Злотников, позволяют говорить об отсутствии необходимых условий для реформы АТД [2, с. 29].

Развитие стран СНГ и Балтии также свидетельствует о различных подходах к развитию административно-территориального устройства. Если, в Азербайджане, Беларуси, Латвии, Таджикистане,

Украине оно практически не изменилось по сравнению с советским периодом, то в Казахстане были ликвидированы 5 из 19 областей, в Армении и Грузии – упразднено районное деление.

В 1998 г. в Молдове проведена радикальная реформа АТД, в соответствии с которой 40 районов республики были преобразованы в 10 уездов. Однако развитие укрупненных административно-территориальных единиц выявило недостаточную проработанность реформы с точки зрения ее взаимоувязки с основными факторами АТД, прежде всего, особенностями системы расселения, социально-экономическим потенциалом и инфраструктуры, организацией территориального управления. Результатом углубления проблем, возникших в ходе осуществления реформы АТД (упадок бывших районных центров, утративших свой статус, неэффективность местного самоуправления и др.), стало принятие в 2001 г. нового закона об административно-территориальном устройстве. Новое АТД Молдовы – своеобразный компромисс между старой сеткой территориального деления и реформой 1998 г.: республика разделена на 32 района и 5 муниципалитетов (таким статусом наделены крупные города), которые обладают правами районов, но не входят в их состав.

Стратегия укрупнения административно-территориальных единиц реализована в ходе первого этапа реформы АТД в Литве, начатого в 1995 г. Административное деление, которое включало 581 административных единиц пяти категорий было заменено на структуру из двух категорий административных единиц: 10 уездов (региональный уровень) и 56 муниципалитетов (местный уровень), в том числе 44 сельских и 12 городских единиц. Муниципалитеты Литвы по территории (варьируется от 9 до 2412 км²) и населению стали самыми крупными в Европе. Укрупнение муниципалитетов, вместе с тем, обостряет ряд проблем, связанных с доступностью органов самоуправления к населению, возможностями для участия граждан в принятии решений и деятельности институтов местного самоуправления. Их решение планируется в ходе следующих этапов реформы. Предлагается увеличить число административно-территориальных единиц с 66 до 93 и провести ряд преобразований

в государственном управлении, финансово-экономическом обеспечении местного самоуправления.

При совершенствовании административно-территориального деления Беларуси необходимо использование комплексного подхода, предполагающего дополнение преобразований АТД изменениями в финансово-экономическом, кадровом обеспечении местных органов власти, модели организации местного управления и самоуправления и т.д. Важен анализ основных факторов АТД и тенденций их изменения, включая учет:

- демографического потенциала административно-территориальных единиц (численность, плотность, социально-демографическая структура населения, особенности системы расселения);
- состояния экономического потенциала;
- уровня развития социальной, транспортной инфраструктуры, системы коммуникаций;
- "эффекта масштаба", т.е. территориальной доступности для населения объектов социальной инфраструктуры, местных органов власти, а также оптимизация их размещения с учетом факторов территории и численности населения.

Повышению эффективности подготовки и проведения совершенствования административно-территориального деления Республики Беларусь будет содействовать осуществление научных исследований, соответствующих экспериментов, результаты которых могут быть положены в основу проектов нормативно-правовых актов и государственных программ, использованы для комплексной оценки регионального и местного развития.

Литература

Богданович, А.В. Региональная политика и совершенствование административно-территориального деления Республики Беларусь // Белорусская экономика: анализ, прогноз, регулирование. – 2004. – № 10.

Злотников, А. От перестройки к переустройству // Беларуская думка. – 1993. – № 7.

Надудик, К. Звено, ставшее лишним // Беларуская думка. – 1993. – № 2.

Ридевский, Г.В. Территориальная организация Республики Беларусь: социально-эколого-экономическая модель перехода к устойчивому развитию: монография. – Могилев: МГУ им. А.А. Кулешова, 2007.