

*А. С. Рыжый*

Белорусский государственный университет, Минск

*A. S. Ryzhy*

Belarusian State University, Minsk

УДК 32.01 ГРНТИ 11.15 23.00.05

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

### **MODERN PROJECTS OF REFORMING THE ADMINISTRATIVE TERRITORIAL STRUCTURE OF THE REPUBLIC OF BELARUS**

*Статья посвящена сравнению проектов реформирования административно-территориального устройства Республики Беларусь, предложенных белорусскими авторами в XXI веке. Отмечены достоинства и недостатки рассматриваемых проектов. Сделан вывод об отсутствии комплексного проекта административно-территориальной реформы.*

*Ключевые слова: административно-территориальное деление; административно-территориальное устройство; административно-территориальная единица; реформа.*

*The article is devoted to the comparison of the projects of reforming the administrative-territorial structure of the Republic of Belarus, proposed by belarusian authors in the XXI century. The advantages and disadvantages of the projects under consideration are noted. It is concluded that there is no comprehensive project of administrative territorial reform.*

*Keywords: administrative division; administrative territorial structure; administrative territorial unit; reform.*

*Административно-территориальное устройство (АТУ) представляет собой разделение территории государства на определенные части, в соответствии с которым выстраивается система местных органов управления и самоуправления, а также формируется соотношение полномочий центральных и местных органов власти [1].*

*АТУ содействует реализации политических и экономических задач государства на определенной территории, позволяет более рационально использовать природные ресурсы страны, приближает население к органам власти, позволяет гражданам участвовать в реальном управлении делами общества и государства на локальной территории.*

*Наряду с термином административно-территориальное устройство (АТУ) существуют родственные понятия, такие как административно-территориальное деление (АТД) и административно-территориальная организация (АТО) государства. Под административно-территориальным делением подразумевается в первую очередь пространственная политико-административная карта государства. В понятиях «устройство» или «организация» подчеркивается институциональный аспект и понимается вся система политических институтов, выстраиваемых и функционирующих по территориальному принципу. Зачастую в научной литературе вышеназванные термины используются синонимично. Но на наш взгляд, предпочтительнее сделать акцент в пользу терминов «административно-территориальное устройство» или «административно-территориаль-*

ная организация» в связи с неотделимостью органов местного управления и самоуправления от пространственной территориальной организации государства.

Реформирование АТУ представляет собой административно-территориальное переустройство государства путем уточнения границ, размеров, количества и уровней административно-территориальных единиц (АТЕ), перераспределения функций и изменении организационных структур региональных и местных органов управления и самоуправления. Реформа направлена на решение конкретных проблем. Успех зависит от своевременности их проведения. Запоздавшие реформы в меньшей степени характерны минимальными трансформациями АТЕ, им свойственно коренные переустройство АТУ [2, с. 31].

Система органов местного управления Республики Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного. К областному территориальному уровню относятся областные и Минский городской исполнительные комитеты. К базовому – районные исполнительные комитеты и исполкомы городов областного подчинения. К первичному – исполкомы городов районного подчинения, поселковые и сельские исполкомы, а также местные администрации районов в городах [3].

Действующее административно-территориальное устройство в Беларуси сложилось в годы советской власти и не претерпело каких-либо масштабных изменений с момента обретения независимости. В нынешнем виде областной уровень существует с 1960 г., районный уровень сформировался в 1966 г. Хотя состав и границы административно-территориальных единиц первичного уровня менее статичны и подвергаются изменениям достаточно часто [2, с. 57]. Однако устоявшееся устройство областного и районного уровня не означает его оптимальность [4].

К настоящему моменту написано множество работ о состоянии административно-территориального устройства в Республике Беларусь и проектов его совершенствования. Приведем экспертные работы, в которых выявлены дисфункции системы административно-территориального устройства государства. Сделаем акцент на решениях, которые являются наиболее проработанными с точки зрения построения новой системы административно-территориальной организации государства.

1. Отчет «Философия и идеология жизнедеятельности Беларуси: теоретические основы антикризисной модели и механизмы ее реализации» подготовлен группой авторов Национальной академии наук Беларуси, Института экономики под руководством члена-корреспондента, академика П. Г. Никитенко.

2. Национальный отчет о человеческом развитии в Республике Беларусь «Конкурентные преимущества регионов Беларуси» подготовлен Программой развития ООН (ПРООН) в Беларуси и Научно-исследовательским экономическим институтом Министерства экономики Республики Беларусь.

3. Монография «Центр-периферийные процессы и развитие регионов Беларуси» Г. В. Ридевского, белорусского ученого-экономиста, заведующего региональным центром по Могилёвской области ГНУ «НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь».

В проекте под руководством П. Г. Никитенко на первоначальном этапе совершенствования АТУ предложено ориентироваться на эволюционное формирование региональных и местных сообществ и соответствующих административно-территориальных образований с учетом возможности комплексного

решения стоящих перед ними проблем и устойчивого развития самоорганизующихся региональных подсистем и стимулирование естественных процессов регионализации [5, с. 591]. Для этого предлагается следующее:

а) объединить города областного подчинения с одноименными районами, а также присоединить сельских районов с численностью населения 14–25 тыс. чел. к крупным экономическим районам;

б) сформировать единое административное управление крупными городами с прилегающими городами-спутниками;

в) ликвидировать районы, с численностью населения которых менее 15 тыс. чел. (например Брагинский, Дрибинский, Круглянский, Краснопольский, Кормянский, Наровлянский, Россонский, Чериковский, Хотимский районы);

г) в силу того, что город Новополоцк имеет высокий производственный и социально-культурный потенциал, создать новую АТЕ базового уровня – Новополоцкий район на базе города Новополоцка, Россонского района и частично Полоцкого района [5, с. 591].

В качестве возможных сценариев совершенствования АТУ Республики Беларусь предлагаются два варианта.

*Первый вариант* – модель АТУ, связанная с укрупнением АТЕ и включающая: региональный уровень – области и местный – сельские и городские образования. Определение границ областей строится на допущении, что административно-территориальные образования этого уровня должны находиться в относительно равных условиях: иметь во главе город национального значения; включать в свой состав один или два поддерживающих региональных центра – города регионального значения; находиться на международных транспортных коммуникациях; иметь в составе крупные природные и рекреационные комплексы [5, с. 592].

*Второй вариант* – модель увеличения общего количества АТЕ и уменьшения их размеров. Вместо шести нынешних областей и города республиканского подчинения г. Минска предлагается создание 15 новых округов со средним радиусом доступности от 43 до 80 км. Предполагаемые центры: Минск, Брест, Барановичи, Пинск, Витебск, Полоцк, Гомель, Мозырь, Гродно Лида, Борисов, Молодечно, Слуцк, Могилев и Бобруйск. Базовой административно-территориальной единицей должен стать новый район радиусом доступности 14–17,5 км и общим количеством от 250 до 275 единиц. Предполагаемыми центрами могут быть районные центры, города областного и районного подчинения, поселки городского типа, а также наиболее крупные сельские поселения. Для решения вопросов местного значения предлагается введение института старейшин и их помощников вместо действующих сельских Советов [5, с. 593].

Схожие позиции представлены в 2015 г. в отчете Программы развития ООН (ПРООН) в Беларуси и Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. Предложен следующий вариант реформы:

а) объединение районов с численностью жителей менее 20 тысяч человек с соседними более крупными районами с учетом транспортной доступности районных центров, производственных и социально-культурных связей. В таком случае общее количество единиц базового уровня предлагается сократить до 95–100.

б) объединение городов Барановичи, Пинска и Бобруйска с одноименными районами, а также городских исполнительных комитетов областных центров с исполнительными комитетами одноименных районов;

в) создание самостоятельной АТЕ – Минского столичного округа в составе Минского района и городов-спутников Минска [6, с. 139].

Более «радикальный» вариант подразумевает переход от существующей трехзвенной к двухзвенной системе административно-территориального устройства с созданием 15–18 новых областей и 450–475 районов с радиусом доступности 14–17 км [6, с. 139; 7].

В основе проекта, разработанного Г. В. Ридевским, лежит идея образования 17 областных регионов вместо действующих 6. Идея основана на социально-эколого-экономическом районировании (СЭЭР) и административно-хозяйственном районировании (АХР) территории страны, т. е. приближение существующих АТЕ к системам расселения, хозяйствования и природопользования [8, с. 235].

В сравнении с 15 предлагаемыми центрами округов (проект Института экономики НАН Беларуси), Г. В. Ридевский в своей концепции наделяет данным статусом город Солигорск вместо Слуцка, дополнительно Кричев и Оршу, с соответствующим выделением Солигорского, Кричевского и Оршанского областного регионов. Минск предлагается включить в состав формируемой Минской области в новых границах в качестве города областного подчинения [8, с. 240]. На базовом уровне АТУ предлагается сохранение районов как административно-территориальных единиц, которые соответствуют местным системам расселения. К преобразованиям данного уровня относится изменение статуса ряда городов, таких как Пинск, Барановичи, Жодино и Новополоцк, с их возможным включением в состав соответствующих районов и сохранением их в качестве первичного уровня [8, с. 241].

Для реформирования первичного уровня местного управления, кроме изменения статуса вышеуказанных четырех городов, предлагается восстановление 24 городских районов в Минске, Витебске, Могилеве, Бресте, Гродно, Гомеле и Бобруйске в качестве АТЕ. Тем самым к местным органам управления (администрациям) предлагается воссоздать местные органы самоуправления. В проекте предлагается возвращение статуса АТЕ первичного уровня 90 городам и 19 городским поселкам – центрам районов, что также могло бы обеспечить формирование соответствующих местных органов самоуправления [8, с. 242].

После переходного этапа, предусматривающего сохранение и функционирование трехуровневой системы АТУ, но с увеличением числа АТЕ и образованием в них соответствующих органов местного самоуправления, автор предлагает проведение второго этапа реформы. На втором этапе предлагается системное упразднение первичных единиц АТУ до 200 или менее. Не исключается возможность на данном этапе и упразднения базового уровня вообще, тем самым осуществив переход к двухуровневому устройству [8, с. 244].

К преимуществам проекта Г. В. Ридевского с нашей точки зрения можно отнести акцент на восстановлении в каждой административно-территориальной единице органов местного самоуправления. К недостаткам – предложение по увеличению количества АТЕ на первом и множественную оптимизацию на втором этапе реформы АТУ, а также упразднение базового уровня в случае устоявшихся связей и систем расселения.

Завершая обзор экспертных вариантов переустройства административно-территориального устройства Республики Беларусь, опубликованных как

отдельными специалистами, так и крупными исследовательскими коллективами и рабочими группами, можно сделать несколько выводов.

1. Большинство работ основывается на разукрупнении существующих областей и сводятся к формированию от 15 до 18 регионов.

2. Большинство предложений сводится к отказу от нынешнего трехступенчатого АТУ (первичный уровень – район – область) в пользу двухступенчатого (район – округ), в связи с нецелесообразностью содержания слабых с точки зрения экономического потенциала, людских и финансовых ресурсов и требующие постоянной поддержки сельские советы и областной уровень, который дублирует многие функции базового уровня.

3. Многие проекты не учитывают тяготение отдельных районов и их центров к районным единицам, располагающимися в другой области. Проект, предполагающий создание новых АТЕ в границах ныне существующих областей, усиливает различия по площади территории, численности проживающего населения, развитости социально-экономического потенциала, параметрам их дальнейшего развития, снимая лишь вопрос временной доступности административных центров.

4. Проекты предполагают многостадийный процесс реформирования, растянутый во времени. Опыт зарубежных стран показывает, что реформа административно-территориального устройства растянутая во времени, ложится финансовым бременем на государство и создает проблемы функционирования для органов местного управления и самоуправления.

5. Присоединение сельских районов с характерным сокращением численности населения и отстающим в экономическом плане к крупным экономическим районам не приводит к положительному результату, а становится дополнительной нагрузкой для экономически состоятельных районов.

6. Проекты основываются на выделении городов, формирующих узлы каркаса административно-территориального устройства государства. Распределение территории осуществляется после выделения сети ведущих городов-центров, образующих «командный состав страны». Однако ни один из проектов не учитывает исторические или этнорелигиозные аспекты.

7. Рассмотренные проекты направлены на выявление оптимальных размеров, границ, количества и уровней АТЕ, изменение организационно-территориальной структуры государства, оставляя без внимания административную составляющую реформы – вопрос перераспределения функций и полномочий местных органов управления и самоуправления, в том числе укрепление их финансовой самостоятельности.

При реформировании должны учитываться все условия, лежащие в основе эволюции административно-территориального устройства конкретного государства. При нынешних тенденциях, последствия несовершенства АТУ приведут к углублению диспропорций между территориями в экономическом и социальном развитии, к невозможности выработки эффективной системы регионального развития. Административно-территориальное деление должно корректироваться и развиваться, решая проблемы и отвечая на вызовы современности.

#### **Список использованных источников**

1. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З: в ред. от 31 дек 2014 г.

№ 229-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2. Местное самоуправление в Беларуси / В. Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И. П. Сидорчук. – Минск: Тонпик, 2007. – 416 с.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 04.01.2010 № 108-З; в ред. от 18.12.2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

4. Об утверждении плана развития отдельных регионов, отстающих по уровню социально-экономического развития [Электронный ресурс]: Постановление Совета министров Респ. Беларусь от 9 октября 2019 г. № 689 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

5. Философия и идеология жизнедеятельности Беларуси: теоретические основы антикризисной модели и механизмы ее реализации / П. Г. Никитенко [и др.]; Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск: Беларус. навука, 2009. – 621 с.

6. Национальный отчет о человеческом развитии в Республике Беларусь. Конкурентные преимущества регионов Беларуси / Программа развития ООН (ПРООН) в Беларуси, Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь. – Минск, 2015. – 206 с.

7. В Беларуси предлагается создать 15–18 областей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zviazda.by/be/node/142805>. – Дата доступа: 03.02.2020.

8. *Ридевский, Г. В.* Центр-периферийные процессы и развитие регионов Беларуси: монография / Г. В. Ридевский. – Минск: БелНИИТ «Транстехника», 2020. – 346 с.

(Дата подачи: 12.02.2021 г.)

*В. Н. Семенова*

Республиканский институт высшей школы, Минск

*V. Semanova*

National Institute for Higher Education, Minsk

УДК 321.01

## ОСОБЕННОСТИ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО ПОЛЯ ПОЗДНЕГО МОДЕРНА

### FEATURES OF THE IDEOLOGICAL FIELD OF LATE MODERNITY

*В статье выявляются особенности идеологического поля позднего модерна: гибридизация идеологий, политический и партийный синистрим, идейно-политические консенсусы. Раскрываются причины, приведшие к формированию гибридных идеологий в XX–XXI вв., анализируется феномен синистрима политических идеологий, характеризуются разновидности идейно-политических консенсусов.*

*Ключевые слова: поздний модерн; гибридные идеологии; идейно-политический спектр; радикализация идеологий; синистрим; неолиберализм; неоконсерватизм; идейно-политический консенсус.*

*The article deals with the features of the ideological field of late modernity: the hybridization of ideologies, political and party sinistrism, ideological and political consensuses. The author*