

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*Ивашкевич Ангелина Андреевна*

*Белорусский государственный экономический университет*

Разделение населения по территориальным единицам – это один из важнейших признаков государства. Актуальность темы обусловлена тем, что в современное время выполнение основных государственных функций во всех странах осуществляется в рамках официальной, законодательно закрепленной пространственной структуры или каркаса – административно-территориального деления.

Таким образом, одним из необходимых условий организации эффективного государственного управления является поиск разумного решения в выборе стратегии внесения в административно-территориальное устройство страны постоянных, но незначительных изменений или редких, но радикальных реформ административно-территориального деления.

Территория Республики Беларусь, в соответствии со ст. 9 Конституции, является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь.

Территория Республики Беларусь как унитарного государства делится только на административно-территориальные единицы. В свою очередь административно-территориальное устройство в Республике Беларусь базируется на ряде конституционных принципов, основными из которых являются принцип единства и неотчуждаемости территории Республики Беларусь и принцип централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти. Эти принципы конкретизируются и развиваются в ст. 4 Закона об административно-территориальном устройстве.

Территория Республики Беларусь делится на территорию столицы Республики Беларусь и территории областей как административно-территориальных единиц. Территория области делится на территории районов и городов областного подчинения как административно-территориальных единиц. Территория района делится на территории сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения, являющихся административно-территориальными единицами, а также поселков городского типа и городов районного подчинения, являющихся территориальными единицами. Территории населенных пунктов, не являющихся административно-территориальными единицами, входящие вместе с другими территориями в пространственные пределы сельсоветов, составляют их территорию.

Административно-территориальное устройство государства – разделение территории государства на определенные части, в соответствии с которыми строится вся система местных органов управления и самоуправления, соотношение полномочий центральных и местных органов власти.

Таким образом, понятие «административно-территориальное устройство» употребляется в двух смыслах: как процесс деления территории государства на административно-территориальные единицы и как состояние – результат этого деления.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов (далее – Советы), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

В соответствии с рисунком 1, система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.



**Рисунок 1 – Система местных Советов депутатов**

Примечание – Источник: собственная разработка

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов (далее – исполнительные и распорядительные органы) для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

На рисунке 2 представлена система органов местного управления, которая состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты (далее – исполкомы) и местные администрации районов в городах (далее – местные администрации).



**Рисунок 2 – Система органов местного управления**

Примечание – Источник: собственная разработка.

В любом государстве в зависимости от исторических, национальных, культурных традиций выделяются определенные территориальные единицы: провинции, графства, земли, губернии, области.

Например, в Польше, как и в Беларуси, трехступенчатое территориальное деление (далее - АТД). Воеводство - самая крупная единица деления страны, где воеводское самоуправление определяет политику региона. Начальная и важнейшая единица административного деления - это гмина. Руководство гмины состоит из: совета гмины, избираемого во всеобщих выборах местного самоуправления, а также правления, избираемого советом гмины и осуществляющего исполнительную власть в гмине. И промежуточная единица между гминой и воеводством - это

повят. В сферу обязанностей которых входят все локальные вопросы, выходящие за границы гмины.

Далее рассмотрим АД Литвы. В данной стране оно также трехступенчатое: округа, самоуправления и староства. Округа образуют территории самоуправлений 9 городов и 43 районов, а также 8 вновь образованных самоуправлений. Самоуправления делятся на староства.

Следующей страной, чье АД рассмотрено в данной работе является Китай, которое является унитарным государством, построенным на централизованных началах. Где также существует три уровня системы административно-территориального устройства:

- провинции,
- автономные районы (автономные области),
- три города центрального подчинения (Шанхай, Пекин, Тяньцзин).

АД вышеперечисленных стран совершенно различны. Уровни и принципы административно-территориального деления, по которым данное деление производится, в первую очередь зависят от исторических, географических, экономических и социально-культурных особенностей государства.

Создаваемые административные единицы в разных странах имеют различные названия, они не одинаковы по масштабу территории и количеству населения. Это зависит от конкретных исторических и социально-экономических условий той или иной страны.

В вопросе административно-территориального деления находит свое отражение богатая история Беларуси.

В таблице 1 видно, что АД на территории нашей страны пережило ряд радикальных изменений, преимущественно в период 1920—1960 гг. За последние 40 лет оно практически не менялось. После внедрения такой административной единицы, как область, были созданы объективные предпосылки для дальнейшей централизации власти. В условиях доминирования государственной собственности это обеспечило возможность перераспределения населения, изменение хозяйственной и социально-территориальной структуры Беларуси.

**Таблица 1 – Развитие административно-территориального деления на территории Республики Беларусь**

Временной промежуток	АД
IX-X вв.	Удельные княжества (2)
Сер. XVI в.	Воеводства (7), уезды
XVIII в.	Губернии (5)
1924 г.	Округа (10), районы (7-12 в округе), сельсоветы
Начало 1927 г.	12 округов, 108 районов
Апрель 1927 г.	8 округов, 101 район, 1470 сельсоветов
1931 г.	75 районов
1935 г.	90 районов
1938 г.	5 областей, 90 районов
1939 г.	10 областей, 195 районов
1944 г.	12 областей, 175 районов, более 2,5 тыс. сельсоветов
Конец 1962 г.	6 областей, 77 районов
Начало 1965 г.	6 областей, 100 районов

Примечание – Источник: собственная разработка.

В таблице 2 видно, что современная территория Республики Беларусь общей площадью 207,6 тысяч кв. км. административно разделена на шесть областей (Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую), которые, в свою очередь, включают 118 районов. В стране насчитывается 113 городов, 90 поселков городского типа, а также 1214 сельских Советов. Ряд крупных городов разделен на городские районы (например, в Минске их 9, а в Бресте и Гродно всего по 2). В среднем каждый сельсовет объединяет по 17 деревень и других сельских населенных пунктов, общее количество которых постоянно сокращается.

**Таблица 2 – Административно-территориальное деление Республики Беларусь (на 1 января 2014 года)**

Область	Территория, тыс. км <sup>2</sup>	Районы	Города	Районы в городах	Поселки городского типа	Сельские советы	Сельские населенные пункты
Республика Беларусь	207,6	118	113	24	90	1 214	23 251
Брестская	32,8	16	21	2	8	201	2 161
Витебская	40,1	21	19	3	24	196	6 262
Гомельская	40,4	21	18	4	16	240	2 296
Гродненская	25,1	17	15	2	16	175	4 314
г. Минск	0,3	-	1	9	-	-	-
Минская	39,8	22	24	-	18	229	5 203
Могилевская	29,1	21	15	4	8	173	3 015

Примечание – Источник: собственная разработка на основе статистических данных

Пять областей, кроме Минской, и каждый третий административный район являются пограничными. Это очень благоприятный фактор для развития тесных приграничных экономических связей белорусских регионов с регионами соседних стран.

Современные районы отличаются по площади в пределах от 0,7 тысяч кв. км (Жабинковский) до 3,4 тысяч кв. км (Столинский), однако, примерно две трети из них имеют территорию в пределах от 1 до 2 тысяч кв. км. Минимальный средний размер районов (как по площади, так и по численности населения) имеет Могилевская, максимальный – Брестская область.

Городское население составляет 72,4 % общей численности населения Беларуси. Однако по регионам страны значения этого показателя отличаются. В западных областях удельный вес населения, проживающего в городах и поселках городского типа, несколько ниже (в Брестской обл. – 63,3 %, в Гродненской обл. – 66,3 %). Это обусловлено специализацией экономики регионов Беларуси, на формирование которой оказали влияние как природно-климатические и исторические факторы, так и политика размещения производительных сил, проводившаяся на территории Польши до Второй мировой войны и в послевоенной централизованно планируемой экономике СССР. В результате совокупного воздействия этих факторов в настоящее время Брестская и Гродненская области до сих пор продолжают сохранять более ярко выраженную аграрную ориентацию.

Социально-экономическое развитие каждой страны осуществляется с учетом территориального фактора, т.е. размером территорий, особенностей природных условий и системы расселения, а так же сложившегося экономического потенциала отдельных регионов. Исходя из указанных территориальных различий происходит деление страны на определенные административно-территориальные единицы, в соответствии с которыми проводится государственная региональная политика, осуществляется управление отдельными сферами деятельности и отраслями хозяйства, а также собственно территориальное управление,

т.е. организация всей хозяйственной, социальной, культурной, общественной и иной жизни в регионе, местного самоуправления в городах и сельских районах.

Существует ряд проблем современного административно-территориального деления Республики Беларусь:

- система АТД слишком громоздка для территориальных масштабов страны и требует больших расходов на содержание управленческого аппарата;
- районы и сельсоветы значительно различаются по размерам территории и численности проживающего в них населения;
- многие административные районы не располагают достаточным социально-экономическим потенциалом для создания надежной собственной финансовой базы для решения местных проблем;
- не отрегулированы пределы полномочий для каждого уровня управления;
- не завершена работа по передаче всех функций, связанных с решением вопросов локального значения.

Приведенные данные свидетельствуют об объективной необходимости совершенствования административно-территориального деления нашей страны, а именно перехода от трехзвенной системы управления к двухзвенной. Вместо шести нынешних областей и города республиканского подчинения целесообразно создать 15 новых областей со средним радиусом доступности от 54 до 80 км.

При переходе к двухзвенной системе управления и увеличении количества областных и районных центров существенно улучшится их временная доступность, а также условия для более четкого разделения функций облисполкомов и райисполкомов.

Вместе с тем и при сохранении трехзвенной системы управления в Беларуси назрели объективные предпосылки для укрупнения административных районов и сокращения их общего количества до 95-100. Укрупнение целесообразно осуществлять с учетом транспортной доступности районных центров, сложившихся производственных и социально-культурных связей, мнения населения [1].

Местное управление является объективно необходимой функцией данной территории. Его задача заключается в том, чтобы при минимальном числе структурных звеньев управления и наименьшей численности управленческого аппарата на уровне административно-территориальных единиц обеспечить в целом эффективность местного управления посредством четкого и надлежащего выполнения функций, закрепленных за каждым субъектом управления.

Одним из путей сокращения аппарата управления административно-территориальных единиц является объединение горисполкомов с сельскими райисполкомами и создание единого аппарата управления, а также укрупнение сельских Советов.

Представляется также целесообразным объединение горисполкомов областных центров с исполкомами своих районов, а также создание Минского столичного региона с включением в него не только Минского района, но и части территорий других районов, имеющих более тесные связи с Минском, чем со своими районными центрами [2].

Анализируя данную работу, можно сделать вывод, что административно-территориальное устройство возникло практически вместе с возникновением самого государства. Деление территории страны позволяет осуществлять эффективное управление, обеспечивать гражданам доступность к местной власти, строить систему органов местного управления и самоуправления.

Территория Беларуси, соединяя Россию и Западную Европу, имеет большое стратегическое значение. И как следствие многочисленных войн, Беларусь неоднократно меняла свои границы и административно-территориальное деление. Однако после обретения Беларусью

государственного суверенитета проблемы совершенствования ее административно-территориального деления также не раз становились предметом широкой дискуссии.

В работе рассмотрены некоторые направления совершенствования административно-территориального деления и местного управления и самоуправления Республики Беларусь:

- переход от трехзвенной системы управления к двухзвенной;
- увеличение количества областных и районных центров;
- объединение горисполкомов с сельскими райисполкомами и создание единого аппарата

управления;

- укрупнение сельских Советов;
- объединение горисполкомов областных центров с исполкомами своих районов;
- создание Минского столичного региона с включением в него не только Минского

района, но и части территорий других районов, имеющих более тесные связи с Минском, чем со своими районными центрами.

#### **Литература:**

1. Богданович, А.В. Региональная политика и совершенствование административно-территориального деления Республики Беларусь / А.В. Богданович // Белорусская экономика: анализ, прогноз, регулирование. – 2004. – № 10.
2. Богданович, Л.И. Проблемы территориального управления в Республике Беларусь.