

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ  
ТРАНСФОРМАЦИЙ БССР И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**С. А. Елизаров**

*Учреждение образования «Гомельский государственный технический  
университет имени П. О. Сухого», Республика Беларусь*

*Исторический опыт БССР показывает, что административно-территориальная реорганизация в Республике Беларусь целесообразна лишь при кардинальном пересмотре функций аппарата государственной власти и управления, развитии местного самоуправления.*

Анализ исторического опыта административно-территориальных трансформаций БССР сегодня актуален с точки зрения продолжающихся дискуссий по вопросам со-

вершенствования административно-территориального деления Республики Беларусь, да и в целом системы государственной власти и управления. Некоторые специалисты (А. В. Богданович, Г. В. Ридевский, В. С. Фатеев и др.) предлагают различные варианты реформирования республиканского административно-территориального деления, главным образом основанные на принципах экономического районирования и соответствующего перехода к двухзвенной системе административно-территориального деления. Попытка обоснования новых вариантов административно-территориального деления Республики Беларусь была предпринята в 2003–2004 гг. в рамках подготовки по поручению Президента Республики Беларусь Концепции реформирования республиканского местного управления и самоуправления. Созданная для разработки этого документа рабочая группа при Институте экономики НАН Беларуси (руководитель группы – Президент НАН Беларуси М. В. Мясникович) в целом также исходила из идеи перехода от трехзвенной к двухзвенной системе (с упразднением сельских Советов). Многие из того, что сегодня предлагается, или уже прошло апробацию в реальной исторической практике БССР (административно-хозяйственные реформы 1924–1927 гг., 1957–1962 гг.), или представляет собой различные вариации проектов 1975 г. («Схема размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.», Минский филиал ЦНИИГрадостроительства, руководитель проекта – И. Сенкевич) и 1987 г. («Генеральная схема комплексной территориальной организации Белорусской ССР», БелНИИГрадостроительства, руководитель проекта – Ю. Шпит).

Во-первых, по нашему мнению представляется нецелесообразным осуществление кардинальной перестройки административно-территориального деления Республики Беларусь на основе принципа совмещения административно-территориального и экономического районирования. Исторический опыт административно-территориальных трансформаций в БССР показывает, что достижение такой задачи практически возможно только на весьма ограниченный промежуток времени. А в современный период глобализации мировых процессов, быстрого развития научно-технического прогресса, структурных изменений в мировой экономике за счет появления новых производств, не связанных с наличием определенных природно-географических условий и полезных ископаемых, этот временной интервал еще больше сокращается. Административно-территориальное деление всегда отставало от экономического районирования и такое отставание объективно будет усиливаться. Кроме того, следует учитывать, что административно-территориальная единица представляет собой сложную социально-экономическую систему, развитие которой в современных экономических условиях характеризуется стохастичностью и в значительной степени непредсказуемостью. Поэтому более рациональным видится приспособление новых экономических реальностей к существующему административно-территориальному делению, продолжение разработки и реализации программ совершенствования территориальной организации труда (в том числе развития малых и средних городских поселений).

Во-вторых, радикальная перестройка административно-территориального деления Республики Беларусь путем сокращения числа административно-территориальных звеньев и составляющих их единиц может лишь частично и на короткий срок способствовать оптимизации государственных затрат на содержание аппарата управления всех уровней. В практическом плане, как показывает представленное исследование, эта задача доминировала в ходе административно-территориальных трансформаций 1954–1962 гг. Проведенный автором анализ свидетельствует, что подобный вариант, хотя и позволяет в первое время достигнуть определенного эффекта,

но не гарантирует существенного сокращения административно-территориального аппарата в перспективе.

Представляется, что сокращение звеньев и количества административно-территориальных единиц уместно лишь в контексте программы по кардинальной перестройке всей системы управления, реформирования местных Советов, перераспределения функций между органами управления разного уровня, развития местного самоуправления и превращения его в реальную силу. В рамках этой программы целесообразна разработка специальной концепции реформирования административно-территориальной организации республики. Она должна основываться на анализе исторического опыта административно-территориального деления, его реализованных и нереализованных вариантах, серьезного экономического обоснования необходимости такой реорганизации, оценки финансовых затрат, возможных психологических последствий для населения и управленцев, мониторинге общественного мнения, учете факторов, которые могут привести к определенным отклонениям от принятого варианта. При этом, как свидетельствует исторический опыт советских реформ, достигнуть на практике полного совпадения интересов системы управления и населения невозможно – такой вариант можно лишь считать идеалом и к нему стремиться. Реально же население оценивает реформы со своих позиций, часто неадекватно и по-разному представителями различных социальных слоев. Такие противоречия между целями реформ и интересами населения при условии их своевременного выявления и правильного понимания могут быть сняты либо сведены к минимуму посредством грамотной идеологии и корректировки планов.

В-третьих, важно разработать методики оценки эффективности функционирования местного аппарата управления, которые можно было бы использовать при расчете возможных (как для всей системы управления, так и отдельных ее звеньев и уровней) позитивных и негативных последствий административно-территориальных трансформаций.

В-четвертых, в современных условиях вполне реально осуществление объективно назревших тактических изменений в административно-территориальном делении белорусского государства на уровне отдельных сельсоветов, районов и областей. Для этого также будет полезно изучить весь спектр практически реализованных в прошлом вариантов территориальных пределов конкретных административно-территориальных единиц.

Как при точечном усовершенствовании, так и в случае кардинальной перестройки административно-территориального деления республики целесообразно использовать критерии, выработанные и применявшиеся (с разной степенью интенсивности) в советских административно-территориальных преобразованиях: численность и плотность населения, экономическое состояние территорий, уровень социального, культурного и бытового обслуживания населения, развитие системы путей сообщения и их характер, транспортная доступность центров административно-территориальных единиц, миграционные процессы. При этом стремление достигнуть пропорциональности административно-территориальных единиц одного порядка по территории и численности населения не должно быть определяющим моментом. В исторической практике советских административно-территориальных трансформаций, как показало проведенное автором исследование, достигнуть этого ни разу не удавалось в связи с различием природно-географических условий и экономической специализации регионов, направлений и степени развития путей сообщения, а также разницей в плотности населения.