

УДК 338.001.36 (476)

**МЕЖСТРАНОВОЕ СОПОСТАВЛЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ
ЦЕНТРОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ
РАЗНЫХ УРОВНЕЙ**

В.А. Акулич, кандидат экономических наук, доцент

И.Н. Русак, магистр экономических наук

Белорусский государственный экономический университет, г.Минск,
Республика Беларусь

В статье представлено межстрановое сопоставление доступности центров административно-территориальных единиц I, II и III уровней в сравнении по таким статистическим показателям как площадь территории (или гипотетический радиус доступности центрального населенного пункта) и численность населения. Авторами сделан вывод о необходимости проведения реформы административно-территориального деления Республики Беларусь с сохранением трехуровневой системы.

In the article the scientific substantiation of availability of centers of administrative-territorial units I, II and III levels, is presented in different countries in comparison on such indexes as an area of territory (or hypothetical radius of availability of central settlement) and quantity of population. In conclusion authors confirm the necessity of carrying out reform of administrative-territorial division of Republic of Belarus with maintenance of the three-level system.

В последние 10 лет реформы административно-территориального деления (АТД) провели такие страны как Польша (1999), Дания (2007), Финляндия (2010), Португалия (2009), Латвия (2009). В основном эти реформы были связаны с развитием в Европе местного самоуправления. Тенденция при проведении этих реформ – укрепление полномочий и ставка на административно-территориальные единицы (далее – АТЕ) второго уровня. То есть, и в случае Латвии, и в случае Дании, и даже в случае Польши, видно, что основная ставка в развитии регионов делается на такую АТЕ, как (по нашему говоря) район. Ее средняя площадь (края, коммуны, поветы) составляет 0,4-0,8

тыс. кв. км.

При этом АТЕ первого уровня либо убирают из системы АД, либо за ними оставляют чисто технические функции – сбор статистических данных, контроль над состоянием здоровья населения, и т.п. В качестве примеров можно привести следующие страны: Латвия, Португалия (в настоящее время идет реформа АД, которая предполагает сокращение округов), Германия (в последнее время было ликвидировано несколько административных округов), Дания. Реальная власть находится сегодня у руководителей АТЕ второго уровня, которые избираются местными жителями. Руководители АТЕ первого уровня, которые, как правило, назначаются Парламентом или Правительством конкретной страны, координируют региональную политику, выступают в роли посредников между местными и центральными властями.

В трудах белорусских экономистов по региональной экономике также продолжается обсуждение проблем совершенствования системы местного самоуправления и как вытекающего из него – возможного точечного изменения административно-территориального деления (АТД) Республики Беларусь.

В большинстве стран, как и в Беларуси, система административно-территориального деления состоит из административно-территориальных единиц I, II и III уровней. Только их названия в разных странах отличаются (таблица 1.).

Таблица 1. Названия административно-территориальных единиц I, II и III уровней в разных странах

Страна	Площадь территории, тыс. кв. км.	I	II	III
Беларусь	207,6	область	район	сельсовет
Польша	312,6	воеводство	повет	гмин
Литва	65,2	уезд	район	0
Нидерланды	41,5	провинция	община	0
Люксембург	2,5	округ	кантон	коммуна
Украина	603,6	область	район	сельсовет
Чехия	78,8	край	район	община
Словакия	48,8	край	район	община
Дания	43,1	область	коммуна	0
Финляндия	338,4	область	район	община
Латвия	64,5	0	край	0

Примечание. 0 – АТЕ соответствующего уровня «отсутствует».

На протяжении практически всей истории существования СССР совершенствование административно-территориального устройства Беларуси проводилось на основе принципа укрупнения АТЕ. В периоды – 1924-1931 гг. и 1954-1962 гг. в Беларуси произошло значительное укрупнение АТЕ. В 1924 г. волости были укрупнены в районы, а уезды – в округа. В 1927 г. и в 1931 г. последовал второй этап укрупнения районных волостей (было упразднено 39 районов). Правда, в 1935 г. 15 районов были восстановлены. Таким образом, до войны многие населенные пункты лишились статуса волостных центров, а затем многие населенные пункты лишились статуса районных волостных центров.

В период 1956-1962 г. укрупнение районов продолжилось. В этот период было сокращено количество районов – со 166 до 118 (в указанный период в каждый год (за исключением 1958 г.) ликвидировали по несколько райцентров). В итоге 83 района были ликвидированы. В 1965-1966 гг. часть из них (34) были восстановлены. Тем не менее, так и не были восстановлены в правах районного центра следующие населенные пункты: Заславль, Бегомль, Радошковичи, Руденск, Холопеничи, Ивенец, Кривичи, Плещеницы, Старобин, Илья, Свирь, Красная Слобода (Минская обл.), Домачево, Шерешево, Жабчицы, Антополь, Дивин, Телеханы, Ленинский, Давид-Городок, Высокое, Городище, Логишин, Ружаны (Брестская обл.), Журавичи, Стрешин, Василевичи, Домановичи, Туров, Уваровичи (Гомельская обл.), Кохоново, Ореховск, Улла, Освея, Богушевск, Ветрино, Видзы, Дуниловичи, Сураж, Дрисвяты, Дисна, Езерище, Плисса (Витебская обл.), Кличев (Могилевская обл.). Многие из этих населенных пунктов и сегодня являются достаточно крупными, имеют свой радиус влияния на близлежащую местность. Однако отсутствие статуса райцентра в ряде случаев мешает реализовать этим населенным пунктам свой потенциал. В частности речь идет о Турове, Давид-Городке [2] и Плещеницах, Бегомле, Зембине [3].

В период 1945-1954 гг. в Беларуси насчитывалось 12 областей. В 1954 и в 1960 году было проведено укрупнение областей. В 1954 г. Полоцк, Мозырь,

Барановичи, Бобруйск, Пинск, а в 1960 г. – Молодечно, были лишены статуса областных центров. В итоге их количество сократилось до 6. Прошло более 50-ти лет и можно констатировать, что все действующие областные центры входят в первую двадцатку рейтинга городов Беларуси [1], в то время как бывшие областные центры имеют гораздо более низкие позиции (Молодечно – 15 место в рейтинге городов, Полоцк – 24 место, Мозырь – 33 место, Барановичи – 46 место, Бобруйск – 76 место, Пинск – 82 место). В этой связи, имеется достаточно продолжительный временной ряд, чтобы дать ответ на вопрос: было ли обоснованным проводившееся 50 лет назад укрупнение АТЕ и способствовало ли оно впоследствии устойчивому и динамичному развитию тех населенных пунктов, которые были понижены в статусе?

В ходе исследования было проведено межстрановое сопоставление АТЕ Беларуси с аналогичными АТЕ в других странах по двум показателям – площади территории (или гипотетическому радиусу доступности центрального населенного пункта) и численности населения (рисунки 1-3, таблица 2).



Рисунок 1. Сравнение административно-территориальных единиц (АТЕ) первого уровня по радиусу доступности и численности населения

В итоге, как видно из рисунка 1, при нынешней системе АДТ Беларуси АТЕ I-

го уровня (области) имеют в 2-3 раз большие размеры территории, чем АТЕ этого же уровня в других странах. Так, Минская, Гомельская или Витебская область (каждая в отдельности) имеют площадь территории, которая примерно равна таким странам, как Дания или Нидерланды. Хотя это только первый уровень АД. Это значит, что местная власть из областного города должна держать под контролем ситуацию дел на такой территории, как Дания или Нидерланды. Правомерно задаться вопросом: не является ли столь обширная подконтрольная площадь территории препятствием с точки зрения эффективного управления экономикой этих регионов?

Столь крупные АТЕ первого уровня в Беларуси – это результат длительного и последовательного их укрупнения в советский период развития.

Для сравнения можно привести в пример Данию, которая в 2007 произвела укрупнение АТЕ. Вместо имевшихся 14 областей и 270 коммун в этой стране было введено АД из 5 областей и 98 коммун. Но все равно сейчас средняя площадь области в Дании составляет – 8,6 тыс. кв. км. (это как если бы в Беларуси было 24 области), а средняя площадь коммуны – 0,4 тыс. кв. км. (это как если бы в Беларуси было 519 районов).



Рисунок 2. Сравнение административно-территориальных единиц (АТЕ) второго уровня по радиусу доступности и численности населения

Как видно из рисунка 2, АТЕ II-го уровня (районы) в Беларуси также в среднем значительно крупнее (за исключением Италии, Греции, Финляндии, Швеции), чем в большинстве европейских стран.



Рисунок 3. Сравнение административно-территориальных единиц (АТЕ) третьего уровня по радиусу доступности и численности населения

Как следует из рисунка 3, даже АТЕ III-го уровня (сельсоветы) и те самые крупные по площади территории (за исключением Финляндии). Интересно, что в Финляндии, как и в Беларуси, было до недавнего времени 6 губерний. Но с 1 января 2010 года губернии как основные административные единицы I-го порядка ликвидированы, губернские правления упразднены, а вместо этого было образовано 20 областей (регионов).

Как видно из таблицы 2, в 1954 г. (на момент последнего укрупнения АТЕ) в Беларуси при действовавшей на то время системе АД радиус доступности центров АТЕ первого уровня был такой же, – как сегодня в Польше, в Финляндии, и II-го уровня, как сегодня – в Украине, Литве. При этом важно обратить внимание на то, что в Польше в 1999 г. провели реформу АД и тоже в целом вернули систему АД, которая у них была до 1975 года.

Таблица 2. Сравнение административно-территориальных единиц (АТЕ)

разных уровней по площади территории

Страна	Площадь территории, тыс. км. кв.	I	II	III	I	II	III	Кол. адм.-терр. ед.
Беларусь	207,6	6	118	1295	34,6	1,8	0,16	1419
Беларусь (до 1954 г.)	207,6	12	166	...	17,3	1,3		...
Беларусь (1926 г.)	126,3	12	118	...	10,5	1,1		...
Беларусь (проект 1987 г.)	207,6	20	330	0	10,4	0,6	0	350
Беларусь (проект 2003 г.)	207,6	15	260	0	13,8	0,8	0	275
Польша	312,6	16	379	2484	19,5	0,8	0,13	2879
Литва	65,2	10	60	0	6,5	1,1	0	70
Нидерланды	41,5	12	430	0	3,5	0,1	0	442
Люксембург	2,5	3	12	118	0,8	0,2	0,02	133
Украина	603,6	24	490	10278	25,2	1,2	0,06	10792
Чехия	78,8	13	77	6848	6,1	1,0	0,01	6938
Словакия	48,8	8	79	2891	6,1	0,6	0,02	2978
Дания	43,1	5	98	0	8,6	0,4	0	103
Финляндия	338,4	20	72	342	16,9	4,7	0,99	434
Латвия	64,5	0	110	0	0	0,6	0	110
Италия	310,2	20	110	8101	15,5	2,8	0,04	8231
Греция	131,9	13	54	1038	10,1	2,4	0,13	1105
Швеция	449,9	21	290	0	21,4	1,6	0	311
Португалия	92,3	18	308	4261	5,1	0,3	0,02	4587
Германия	357	41	439	12141	8,7	0,8	0,03	12621

■ Источник: Собственная разработка

В ходе исследования были также проанализированы два проекта реформирования АТД Беларуси. Первый такой проект АТД Беларуси был разработан еще в 1987 году в Министерстве архитектуры БССР. Предполагалось создать 20 областей, 330 районов, и ликвидировать сельсоветы. Второй проект нового АТД Беларуси был разработан в НАН Беларуси. Предполагалось создать 15 областей, 250-270 районов, и ликвидировать сельсоветы.

На наш взгляд, в Республике Беларусь все-таки целесообразно сохранить трехуровневую систему АТД. Но при этом действительно стоит увеличить количество областей и районов с учетом приведения центров АТЕ к оптимальному среднеевропейскому радиусу доступности для населения, что позволит в будущем создать действенную и эффективную систему местного самоуправления. Также, при определении количества уровней в системе АТД, важно учитывать функции, которые будут выполнять власти на разных уровнях. Важно сопоставить – чем сейчас занимаются власти областей, районов и сельсоветов в Беларуси, и чем они будут заниматься после реформы государственного устройства, включая реформу местного самоуправления.

Исходя из этого, нужно определять радиус охвата и численность населения АТЕ каждого уровня и количество самих уровней (от 1-го до 3-х) в новой системе АТД Беларуси. В ходе исследования были проанализированы функции, которые выполняют власти каждого уровня системы АТД в странах Европы. Например, что входит в сферу компетенций властей воеводств, поватов и гминов в Польше, провинций и коммун в Бельгии, медье и районов в Венгрии, лен и коммун в Швеции, и других европейских стран. Результаты этого анализа свидетельствуют в пользу сохранения в Беларуси трехуровневой системы АТД. Также из таблицы 2 видно, что проект реформы АТД в ГСКТО 1987 г. (случайно или осознанно) предполагал радиус доступности центров АТЕ I-го уровня такой же, который имел место в Беларуси в 1926 году, и примерно такой же, – как в настоящее время в Дании, Германии, Греции. Радиус доступности центров АТЕ II-го уровня был заложен такой же, который сегодня имеет место в Латвии (провели реформу АТД в 2009 г.) и Словакии.

Стоит отметить, что проекты, разработанные в Правительстве Беларуси в 1987 г. и в НАН Беларуси в 2003 г. соответствуют теории центральных мест (авторы – немецкие экономисты Вальтер Кристаллер (1893-1969) и Август Лёш (1906-1945)), которая является одной из самых популярных теорий в моделировании территориального развития городов и городских систем. Центральными местами В.Кристаллер называет экономические центры, которые обслуживают товарами и услугами не только себя, но и население своей округи (зоны сбыта). Согласно В. Кристаллеру, зоны обслуживания и сбыта с течением времени имеют тенденцию оформляться в правильные шестиугольники (пчелиные соты), а вся заселенная территория покрывается шестиугольниками без просветов (кристаллеровская решетка). Благодаря этому минимизируется среднее расстояние для сбыта продукции или поездок в центры для покупок и обслуживания.

Теория В. Кристаллера объясняет, почему одни товары и услуги должны производиться (предоставляться) в каждом населенном пункте (продукты первой необходимости), другие — средних поселениях (обычная одежда,

основные бытовые услуги и т.п.), третьи — только в крупных городах (предметы роскоши, театры, музеи и т.д.)

Каждое центральное место имеет тем большую зону сбыта, чем выше уровень иерархии, к которому оно принадлежит. Кроме продукции, необходимой для зоны своего ранга (своего шестиугольника), центр производит (предоставляет) товары и услуги, типичные для всех центров низших рангов.

В нашем случае, имеется в виду главная идея этой теории, а именно, что каждый населенный пункт имеет свою зону обслуживания, зону влияния, и соответственно силе этого влияния необходимо определять его административно-территориальный статус, чтобы фактический радиус его влияния совпадал с границами АТЕ, центром которой он является. Кстати подобный принцип при районировании был использован группой белорусских ученых-экономистов в 1920-х годах в период НЭПа. Так, один из непосредственных участников реформы АТД в Беларуси в 1924-1926 гг., экономист-географ Аркадий Смолич писал: «За основу районирования мы приняли экономическое тяготение сельских местностей к тому или другому торгово-промышленному центру, выясняя местонахождение таких центров, и придавали к ним тяготеющие территории» [4].

В заключении стоит еще раз обратить внимание на то, что проведение реформы АТД в Беларуси не должно являться самоцелью. Важно, чтобы эта реформа вытекала из процесса формирования в Беларуси действенной и эффективной системы местного самоуправления. Реформа местного самоуправления — это первостепенная задача.

Литература:

1. Валетка, У. Рэйтынг гарадоў Беларусі 2008: умовы развіцця чалавечага капіталу / У. Валетка, М. Дуткоўскі, Дзм. Бабіцкі і інш. - Мінск: Медысонт, 2009. - 52 с.
2. Водолажская, Т. Игра в города: по материалам экспедиций в малые города Беларуси / Автор-составитель Т. Водолажская.- Минск: Логвинов, 2009. - 216 с.

3. Акуліч, У.А. Рэйтынг гарадоў Беларусі 2008: умовы развіцця чалавечага капіталу / У.А. Акуліч // Бюллетень “Новости НИСЭПИ”. - 2009. - №1. С. 64-66.
4. Смолич, А. Новое административно-хозяйственное деление БССР. / А. Смолич. - Минск: ЦИК БССР, 1924. - 35 с.