ЯК ДЗЯЛІЦЬ БУДЗЕМ?

Змяненні адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі — патрабаванне часу

Да напісання артыкула на дадзеную тэму мяне падштурхнула перакананне, што пытанне адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу (АТП) і яго магчымых змяненняў закранае сёння ўсю краіну. Нагадаю, што АТП Рэспублікі Беларусь як унітарнай дзяржавы ўяўляе сабой не дзяленне на адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі (АТА) па вызначаных крытэрыях у мэтах эфектыўнай арганізацыі дзяржаўнага кіравання і мясцовага самакіравання. Адміністрацыйна-тэрытарыяльная адзінка (АТА) — гэта частка тэрыторыі Беларусі (вобласць, раён, сельскі Савет, горад, пасёлак гарадскога тыпу), у межах якой у парадку, вызначаным заканадаўствам, ствараюцца і дзейнічаюць мясцовыя Саветы дэпутатаў і выканаўчыя і распарадчыя органы.

Наша краіна практычна поўнасцю захавала АТП савецкіх часоў. Больш чым за паўстагоддзе захоўваецца яе падзел на 6 абласцей і горад Мінск, амаль не змянілася колькасць адміністрацыйных раёнаў. За гады дзяржаўнага суверэнітэту змянілася толькі колькасць сельскіх і пасялковых Саветаў, а таксама агульная колькасць населеных пунктаў (табл.).

Дынаміка змянення адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак Рэспублікі Беларусь за 1991—2016 гг., на 1 студзеня

Адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі	1991 г.	2001 г.	2016 г.
Вобласці	6	6	6
Раёны	118	118	118
Гарады	101	109	113
У тым ліку:			
рэспубліканскага падпарадкавання	1	1	1
абласнога падпарадкавання	37	25	10
раённага падпарадкавання	63	83	102
Раёны ў гарадах	25	25	24
Пасёлкі гарадскога тыпу	110	104	90
Сельскія Саветы	1480	1457	1163

Існуючая сістэма АТП — вынік найперш савецкага планавання і размяшчэння прадукцыйных сіл. Гэта спадчына мінулага, якая, на мой погляд, ужо не адпавядае сучасным сацыяльна-эканамічным патрабаванням. Трэба падкрэсліць, што толькі за апошняе дзесяцігоддзе навукоўцамі краіны, яе грамадзянамі неаднойчы ўносіліся прапановы па ўдасканаленні існуючага АТП. Аднак, акрамя дробных змяненняў (перавод некаторых гарадскіх пасяленняў у катэгорыю сельскіх населеных пунктаў, аб'яднанне гарадоў абласнога падпарадкавання з аднайменнымі раёнамі і інш.), істотных зрухаў у гэтым кірунку не адбылося. Перакананы, што менавіта цяпер да азначанага пытання неабходна вярнуцца. Прычыны, якія выклікаюць неабходнасць такіх змяненняў, разнастайныя.

ПА-ПЕРШАЕ, гэта грувасткасць АТП, якая вядзе да росту дзяржаўнага апарату, а ён, у сваю чаргу, патрабуе вялікіх выдаткаў на ўтрыманне. Толькі за 2000—2015 гг. колькасць занятых у такім відзе эканамічнай дзейнасці, як дзяржаўнае кіраванне, павялічылася амаль на 30 тыс. чалавек і складала ў 2015 г. 4,1% усіх занятых. Пры гэтым колькасць насельніцтва Беларусі за аналізуемы перыяд скарацілася на 0,5 млн чалавек. Нельга не звярнуць увагі і на тое, што ў значнай колькасці адміністрацыйных раёнаў структура і склад органаў кіравання не залежыць ад іх вытворчай і эканамічнай базы.

ПА-ДРУГОЕ, абмежаванасць дэмаграфічнага, сацыяльна-эканамічнага і прыродна-экалагічнага патэнцыялу, што не дазваляе ў поўнай меры рэалізаваць задачы ўстойлівага развіцця на ўзроўні асобнай АТА. Сярэдняя колькасць насельніцтва адміністрацыйнага раёна Беларусі (без г. Мінска) — 64 тыс. чалавек, аднак па рэгіёнах яна вагаецца ад 51 тыс. чалавек у Магілёўскай да 87 тыс. чалавек у Брэсцкай абласцях. Пры гэтым ужо сёння ў кожным чацвёртым раёне краіны пражывае менш за 20 тыс. чалавек (найбольшая іх колькасць у Магілёўскай і Гомельскай абласцях), а ў такіх раёнах, як Расонскі, Нараўлянскі, Дрыбінскі і Краснапольскі — прыкладна 10 тыс. чалавек. Калі ўлічыць, што амаль трэцяя частка насельніцтва большасці раёнаў знаходзіцца ва ўзросце старэй за працаздольны, а тэндэнцыя на скарачэнне агульнай яго колькасці захоўваецца, вельмі складана разлічваць на далейшае эканамічнае развіццё такіх адзінак.

> У якасці асноўных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак сёння павінны выступаць не вобласці, а акругі, якія могуць быць сфарміраваны вакол буйнейшых гарадоў краіны.

Яшчэ больш складана выглядае сітуацыя ў сельскагаспадарчай вытворчасці. Тое, што аб'ёмы дзяржпадтрымкі стратных сельгасарганізацый будуць змяншацца, не выклікае сумненняў, бо гэта адна з умоў нашага ўступлення ў Сусветную гандлёвую арганізацыю. Многія раёны (62) з'яўляюцца неспрыяльнымі для вытворчасці сельгаспрадукцыі ў сувязі з іх прыродна-кліматычнымі, глебавымі, экалагічнымі і сацыяльна-эканамічнымі ўмовамі (пастанова ўрада ад 31.12.2014 г. № 1277). Найбольшая іх колькасць у Віцебскай і Гомельскай абласцях (па 18), найменшая — у Гродзенскай (3) і Мінскай (6) абласцях.

ПА-ТРЭЦЯЕ, неадпаведнасць цяперашніх граніц АТП рэальна існуючым тэрытарыяльным сацыяльна-эканамічным сістэмам. За апошнія дзесяцігоддзі ў сувязі з хуткім развіццём працэсаў урбанізацыі вакол буйнейшых гарадоў склаліся зоны іх непасрэднага ўплыву, якія не супадаюць з існуючымі адміністрацыйнымі абласцямі і раёнамі. У якасці прыкладу можна прывесці г. Баранавічы, да якога эканамічна і сацыяльна цягнуцца прылеглыя раёны Мінскай (Клецкі, Нясвіжскі) і Гродзенскай (Зэльвенскі, Слонімскі) абласцей. Тое самае можна сказаць адносна г. Маладзечна, які прыцягвае да сябе шэраг раёнаў Гродзенскай вобласці (Смаргонскі, Астравецкі, Ашмянскі) і інш. Увогуле, трэба падкрэсліць, што для краіны характэрна эксцэнтрычнасць размяшчэння большасці абласных (Брэст, Віцебск, Гомель, Гродна) і вялікай колькасці раённых цэнтраў (Бабруйск, Брагін, Верхнядзвінск, Ганцавічы, Карэлічы, Лагойск і інш.). У выніку склалася сітуацыя, калі шматлікія раённыя цэнтры, іншыя населеныя пункты тэрытарыяльна знаходзяцца бліжэй да сталіцы, чым да сваіх абласных цэнтраў. Такое становішча нельга назваць аптымальным не толькі з пункту гледжання АТП, але і з сацыяльна-эканамічнага пункту гледжання. Справа ў тым, што транспартныя выдаткі для насельніцтва і ўсіх суб'ектаў гаспадарання ў сучасных умовах вельмі адчувальныя і, калі тут нічога не змяняць, яны па-ранейшаму будуць расці. Улічваючы тое, што насельніцтва краіны адміністрацыйна «прывязана» да сваіх цэнтраў, толькі кардынальна змяніўшы АТП, можна пазбегнуць росту гэтых выдаткаў. У неаптымальным транспартным перамяшчэнні нельга не бачыць таксама пагаршэння экалагічнай сітуацыі, якая і так далёкая ад здавальняючай.

ПА-ЧАЦВЁРТАЕ, наяўнасць тэрытарыяльнай дыферэнцыяцыі ва ўзроўні сацыяльна-эканамічнага развіцця, асабліва на першасным узроўні. Нават паміж рэгіёнамі (абласцямі і г. Мінскам) розніца ў вытворчасці прамысловай прадукцыі на душу насельніцтва перавышае 2 разы (паміж Гомельскай і Брэсцкай абласцямі), а паміж раёнамі — 100 разоў (напрыклад, паміж Мазырскім і Краснапольскім). Такой жа істотнай яна з'яўляецца і ў сельскагаспадарчай вытворчасці. Менш кантрасна выглядаюць адрозненні паміж раёнамі ў развіцці сацыяльнай сферы, аднак у цэлым сітуацыя не настолькі аптымістычная. Нельга сказаць, што яна адпавядае патрабаванням часу і не выклікае хвалявання ў органаў дзяржаўнага кіравання. Зразумела, што толькі адно змяненне АТП не можа вырашыць усіх праблем тэрытарыяльнай дыферэнцыяцыі сацыяльна-эканамічнага развіцця краіны, аднак не ўлічваць таго, што гэтыя працэсы звязаны паміж сабой, нам таксама нельга. Менавіта прадуманыя змяненні АТП павінны паспрыяць таму, што ўжо ў бліжэйшыя гады колькасць датацыйных раёнаў можа істотна зменшыцца.

ПА-ПЯТАЕ, новыя тэндэнцыі і змяненні, звязаныя з развіццём інфраструктуры (дарог, транспарту, тэлекамунікацый і інш.), інфармацыйных тэхналогій, ростам адукацыйнага ўзроўню насельніцтва, яго мабільнасці і інш. Інфармацыйны бум, які назіраецца ў апошнія дзесяцігоддзі, зрабіў даступным для жыхароў большасці населеных пунктаў краіны не толькі органы ўлады, але і самыя розныя аб'екты сферы паслуг (гандлёвыя арганізацыі, установы аховы здароўя, культуры і інш.). У тых выпадках, калі неабходна непасрэдная прысутнасць жыхароў у сваіх адміністрацыйных цэнтрах, на дапамогу прыходзяць транспартныя сродкі (уласныя, грамадскія) — дзякуючы адносна высокай развітасці аўтамабільных дарог. Разам з тым нельга не ўлічваць, што розніца ў іх шчыльнасці нават на ўзроўні абласцей складае амаль два разы (паміж Гродзенскай, дзе яна самая высокая, і Гомельскай, дзе яна самая нізкая), а на ўзроўні раёнаў — амаль 5 разоў (паміж Мінскім і Столінскім). Акрамя таго, у кожным шостым раёне адсутнічае чыгунка, у выніку чаго толькі каля паловы гарадскіх пасяленняў краіны мае непасрэдны доступ да чыгуначных станцый.

ПА-ШОСТАЕ, склалася сітуацыя, калі шматлікая колькасць гарадскіх пасёлкаў не налічвае і 1 тыс. чалавек (Копысь, Сураж, Янавічы, Бобр, Свір, Поразава і інш.), а шэраг сельскіх населеных пунктаў — налічвае нават не адну тысячу (Альшаны, Моталь і інш.). Больш за тое, у такіх гарадах, як Косава Івацэвіцкага раёна, Дзісна Мёрскага раёна, сёння пражывае менш за 2 тыс. чалавек у кожным, тады як у г.п. Целяханы Івацэвіцкага раёна — каля 4 тыс. чалавек, г.п. Ушачы — звыш 6 тыс., г.п. Шуміліна — звыш 7 тыс. чалавек і г.д. Да такіх недарэчнасцяў трэба аднесці і тое, што ў некаторых раёнах іх цэнтры меншыя па колькасці жыхароў за іншыя гарадскія пасяленні, размешчаныя ў іх межах (Чашнікі і Новалукомль, Полацк і Навапалацк, Смалявічы і Жодзіна).

Такім чынам, нагаданыя вышэй прычыны даюць падставы як мінімум для роздуму. А як максімум — для перагляду існуючага адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі ў бок яго спрашчэння. На маю думку, у якасці асноўных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак сёння павінны выступаць не вобласці, а акругі, якія могуць быць сфарміраваны вакол буйнейшых гарадоў краіны. Галоўнае патрабаванне да іх вылучэння — тэрытарыяльная даступнасць акружных цэнтраў да раённых цэнтраў (не больш за 100 км) і іх прыцягальнасць да прылеглых раёнаў. Напрыклад: Брэсцкая акруга, цэнтр — г. Брэст, у акругу ўваходзяць Брэсцкі, Бярозаўскі, Жабінкаўскі, Камянецкі, Кобрынскі, Маларыцкі, Пружанскі раёны; Аршанская акруга, цэнтр — г. Орша, уваходзяць Аршанскі, Дубровенскі, Талачынскі, Горацкі, Круглянскі, Шклоўскі раёны; Маладзечанская акруга, цэнтр — г. Маладзечна, уваходзяць Маладзечанскі, Валожынскі, Вілейскі, Мядзельскі, Астравецкі, Ашмянскі, Смаргонскі раёны... З улікам пералічаных падыходаў і крытэрыяў атрымліваецца 18 акруг. Не ўсе яны, як можна заўважыць, складаюцца са «сваіх» раёнаў — некаторыя з іх маюць у сваім складзе раёны існуючых сёння суседніх абласцей. Радыус даступнасці самых далёкіх раённых цэнтраў да акружнога вагаецца ад 95 да 50 км.

У сувязі з тым, што ў Канстытуцыі Беларусі такога паняцця, як акруга, няма, магчыма, можна было б пакінуць і ранейшую назву — вобласць ці ўнесці змяненні ў Асноўны закон.

Базавымі тэрытарыяльнымі адзінкамі павінны стаць новыя раёны радыусам даступнасці для сельскіх пасяленняў у 20—30 км. (Агульная колькасць новых раёнаў — каля 200). Іх могуць «узначаліць» цяперашнія райцэнтры, якія разам з іншымі гарадскімі і буйнымі сельскімі населенымі пунктамі возьмуць на сябе функцыі сельскіх Саветаў.

У выніку Беларусь можа перайсці з трохзвённай сістэмы (вобласць — раён — сельсавет), якая складаецца з 1287 адзінак, да двухзвённай (акруга — раён), якая будзе налічваць 218 адзінак. Зразумела, такое рэфармаванне АТП патрабуе пэўных выдаткаў і намаганняў. Аднак у бліжэйшай перспектыве такі крок акупіць сябе праз эканомію бюджэтных сродкаў. Акругі не павінны ўтрымліваць увесь «набор» адміністрацыйных структур цяперашніх абласцей, а будуць забяспечваць выкананне функцый па кіраванні вытворчасцю і абслугоўванні насельніцтва — у прамой залежнасці ад маючага месца эканамічнага патэнцыялу, яго спецыялізацыі і колькасці насельніцтва. Тое самае можна сказаць адносна раёнаў, якія ў пераважнай большасці з'яўляюцца сельскагаспадарчымі.

Вяртаючыся да пачатку артыкула, вымушаны заўважыць, што змяненні ў АТП, нават на ўзроўні адной вобласці, нельга праводзіць толькі на падставе меркаванняў грамадзян. Зразумела, што пераважная колькасць іх будзе схіляцца да далучэння сваіх раёнаў ці населеных пунктаў да больш эканамічна моцных адзінак. Перакананы, што тут патрэбна карпатлівая праца спецыялістаў (эканамістаў, географаў, дэмографаў, эколагаў і інш.), а голас грамадскасці павінен быць прыняты да ўвагі.

Хацелася б, каб мае разважанні разгледаліся як меркаванне навукоўца, які падыходзіць да дадзенага пытання перш за ўсё з пункту гледжання практычнасці і эканамічнай выгады для дзяржавы.

Вячаслаў САСНОЎСКІ,
кандыдат геаграфічных навук, дацэнт.